Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid

Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde

december 2015

Voorwoord

Artikel 90 van de Nederlandse grondwet stelt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Ze dient actief te streven naar een vreedzame, veilige en duurzame wereld die gestoeld is op respect voor het internationaal recht. Deze opdracht past bij de internationale oriëntatie van Nederland. Als klein land met weinig machtsmiddelen maar grote handelsbelangen is het immers gebaat bij de naleving van overeengekomen afspraken, bij vreedzame geschillenbeslechting en bestraffing van ernstige internationale misdaden. De praktijk laat helaas ziet dat dit bepaald geen vanzelfsprekendheden zijn.

De permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en andere grote landen hebben aanzienlijke invloed op de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de handhaving van gemaakte afspraken. Te midden van deze spelers is voor Nederland slechts een bescheiden rol weggelegd. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse inzet ook een intrinsieke waarde en een voorbeeldfunctie.

Versterking van de internationale rechtsorde gaat over bijna alle terreinen van het Nederlandse buitenlandbeleid en kan op velerlei wijze plaatsvinden. Voorbeelden zijn het onderhandelen in internationale fora, het beschikbaar stellen van expertise, het ondersteunen van internationale gerechtshoven en tribunalen, en het financieren van niet-gouvernementele organisaties. Deze beleidsdoorlichting concentreert zich op vier werkterreinen: de vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid, de hervorming van de VN-Veiligheidsraad en het beleid inzake gebied dat buiten de rechtsmacht van landen ligt, zoals de volle zee, Antarctica en de ruimte (internationaal gebied). De studie beschrijft hoe Nederland zich op deze terreinen heeft ingezet en welke resultaten al dan niet mede door toedoen van Nederland zijn geboekt.

IOB-inspecteur Marijke Stegeman en IOB-onderzoeker Saskia Hesta waren verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Krit Zeegers (destijds Universiteit van Amsterdam) voerde de deelstudie over het tegengaan van straffeloosheid uit en Marco Benatar (Vrije Universiteit Brussel en Max Planck Instituut Luxemburg) die over vreedzame geschillenbeslechting. Marije Balt (consultant) leverde bouwstenen aan voor het hoofdstuk over het VN-hervormingsproces.

Voor deze studie is dankbaar gebruikgemaakt van de adviezen en commentaren van de referentiegroep die bestond uit Ellen Hey (Erasmus Universiteit Rotterdam), Larissa van den Herik (Universiteit Leiden) en Jan Rood (instituut Clingendael). Het ministerie van Buitenlandse Zaken werd in de referentiegroep vertegenwoordigd door René Lefeber (plaatsvervangend hoofd van de afdeling International Recht van de directie Juridische Zaken, Alexandra Valkenburg, hoofd van de afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken van de directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM/MP), Elke Koning (sr. Beleidsmedewerker DMM/MP) en Bert Vermaat (afdeling Financieel en Informatiemanagement van de directie Financieel Economische Zaken). Het ministerie van Financiën was vertegenwoordigd door Daniel Overduijn en Ebru Akdag (beiden Inspectie der Rijksfinanciën).

De plaatsvervangend directeur van IOB, Geert Geut, was voorzitter van de referentiegroep. Otto Genee en Bas Limonard traden op als interne meelezers van IOB.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de medewerkers van DJZ en DMM die behulpzaam waren bij het archiefonderzoek en de onderzoekers te woord stonden.

De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust bij IOB. Voor het antwoord op de vraag naar de beleidsopties indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn (zie hoofdstuk 8), ligt de verantwoordelijkheid niet bij IOB maar uitsluitend bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Wendy Asbeek Brusse
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
APIC	*Agreement on Privileges and Immunities of the International Criminal Court*
ASP	*Assembly of State Parties*
AU	Afrikaanse Unie
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BHOS	(minister/begroting voor) Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	(minister/ministerie/begroting van) Buitenlandse Zaken
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CICC	*Coalition for the International Criminal Court*
CRS (code)	*Creditor reporting system*
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
DJZ	Directie Juridische Zaken
DJZ/IR	Directie Juridische Zaken, afdeling Internationaal Recht
DMM	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten
DMM/MP	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten, afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken
DVB/CV	Directie Veiligheidsbeleid, afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EU	Europese Unie
ICC	Internationaal Strafhof *(International Criminal Court)*
ICTY	Joegoslavië Tribunaal *(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)*
IGH	Internationaal Gerechtshof
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPI	*International Peace Institute*
JRR	*Justice Rapid Response*
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MP	Minister-president
MvT	Memorie van Toelichting
OM	Openbaar Ministerie
PGA	*Parliamentarians for Global Action*
PHA	Permanent Hof van Arbitrage
PVVN	Permanent Vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Verenigde Naties
R2P	*Responsibility to protect*
RPE	Regeling periodiek evaluatieonderzoek
RvE	Raad van Europa
SGG	ICC werkgroep m.b.t bestuur *(Study Group on Governance)*
STL	Bijzonder Tribunaal voor Libanon *(Special Tribunal for Lebanon)*
SvR	Statuut van Rome
TFV	ICC Slachtofferfonds *(Trustfund for Victims)*
UNCAT	*UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*
UNOCHA	*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*
UNODC	*United Nations Office on Drugs and Crime*
UPR	*Universal Periodic Review*
VenJ	(ministerie van) Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk

VN	Verenigde Naties
VNVR	VN Veiligheidsraad
VS	Verenigde Staten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZMA	Zijner Majesteits Ambassade

Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

Figuren

Tabellen

Tekstboxen

Hoofdbevindingen en lessen

1 Inleiding

Sinds 1953 stelt de Nederlandse grondwet dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Voor Nederland betekent een goed functionerende internationale rechtsorde dat de in het internationaal recht verankerde waarden en verdragsverplichtingen zijn geborgd in en worden gerespecteerd door de internationale gemeenschap en alle staten. Bevordering van de internationale rechtsorde vindt op allerlei manieren plaats, zoals het onderhandelen in internationale fora, het beschikbaar stellen van expertise en het financieren van internationale tribunalen en niet-gouvernementele organisaties.

Deze voorliggende beleidsdoorlichting onderzoekt het Nederlandse beleid ter versterking van de internationale rechtsorde (beleidsdoelstelling 1.1), zoals omschreven in artikel 1 van de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Eerdere beleidsdoorlichtingen van dit artikel hadden betrekking op de bescherming van de mensenrechten (doelstelling 1.2). De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2009-2014, betreft alleen het publiekrecht en spitst zich toe op vier onderwerpen: vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid, de hervorming van de Verenigde Naties (VN) en het gebied dat niet tot de territorialiteit van een land behoort (internationaal gebied), zoals Antarctica, de volle zee en de ruimte. Bij geschillenbeslechting ligt de nadruk op het Internationaal Gerechtshof (IGH) en het Permanent Hof van Arbitrage (PHA). Bij het tegengaan van straffeloosheid staat de samenwerking met en het functioneren van het Internationaal Strafhof (ICC) centraal. Bij de hervorming van de VN komt vooral de inzet voor de hervorming van de VN-Veiligheidsraad aan bod. De keuze voor deze onderwerpen is hoofdzakelijk ingegeven door de onder doelstelling 1.1 van de begroting genoemde resultaatgebieden, en de daaruit voortvloeiende beleidsagenda. *Responsibility to protect* (R2P) blijft buiten beschouwing omdat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) hiervoor een aparte evaluatie heeft gepland in 2017.

Deze afbakening brengt met zich mee dat in de hoofdstukken over de beleidsuitvoering een aantal zaken gerelateerd aan de internationale rechtsorde niet wordt behandeld. De onderwerpen die wel aan de orde komen, verschillen naar hun aard en naar de de intensiteit van de Nederlandse inzet hiervoor. Daarom worden ze los van elkaar behandeld en krijgt één ervan, het tegengaan van straffeloosheid, relatief veel aandacht op grond van de relatief grote Nederlandse beleidsinzet. Hoofdstuk 1 geeft een nadere toelichting op de selectie van onderwerpen en dossiers.

De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2009-2014.[1] Ze betreft onderwerpen die veel personele inzet vragen, maar waarvoor de uitgaven beperkt waren. De totale uitgaven onder doelstelling 1.1 over de onderzoeksperiode bedragen EUR 282 miljoen. Het overgrote deel hiervan (95%) betreft verplichte contributie aan internationale organisaties en huisvestingskosten voor internationale hoven in Den Haag. De studie heeft betrekking op de niet-verplichte middelen voor twee ad-hoctribunalen, alle niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en het slachtofferfonds van het ICC. In totaal gaat het om EUR 4,5

[1] Er is voor gekozen niet langer dan zes jaar terug te kijken, omdat bevindingen over de inzet van Nederland mede zijn gebaseerd op informatie van respondenten. Wanneer dit relevant is voor de beleidsreconstructie, zoals bij de Nederlandse inzet voor het hervormingsproces van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR), komt de voorafgaande periode wel beknopt aan de orde. De evaluatie van de uitgaven betreft de periode 2008-2014, dat wil zeggen een jaar langer, omdat de beschikbare evaluaties ook over 2008 gaan. In de periode 2008-2014 bedroegen de uitgaven EUR 323 miljoen.

miljoen, ofwel 1,4 procent van de totale begroting voor doelstelling 1.1 en ongeveer een kwart van de niet-verplichte en niet voor huisvesting bestemde middelen. De resterende uitgaven (3,6% van de totale begroting) zijn besteed aan de niet in deze evaluatie betrokken ad-hoctribunalen en onderwerpen die buiten beschouwing zijn gebleven, zoals R2P. De financiële aspecten komen in meer detail aan de orde in hoofdstuk 3.

De beleidsdoorlichting heeft een tweeledige doelstelling: (1) inzicht verschaffen in en verantwoording afleggen over de wijze waarop Nederland zich heeft ingezet om de internationale rechtsorde met betrekking tot de hiervoor genoemde onderwerpen te bevorderen; en (2) het met inachtneming van de bevindingen identificeren van lessen voor het beleid.

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) 2014 vormt de leidraad voor de onderzoeksvragen. Deze vragen zijn gegroepeerd onder drie noemers: (1) motivering voor het beleid; (2) beschrijving van de doelstellingen; en (3) doeltreffendheid. Hoofdstuk 1 en bijlage 2 (de *terms of reference*) geven meer details hierover.

De bevindingen van de beleidsoorlichting zijn gebaseerd op literatuurstudie en informatie uit interviews met bij de beleidsuitvoering betrokken functionarissen, vertegenwoordigers van enkele andere landen en van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), vertegenwoordigers van ngo's en academici. Antwoorden op vragen en spontane uitspraken van respondenten zijn alleen gebruikt als zij worden gestaafd door documenten, dan wel ongeveer op dezelfde wijze zijn verwoord door minstens één andere respondent met een andere professionele achtergrond.

Het onderzoek kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats is versterking van de internationale rechtsorde een proces van lange adem. Inspanningen die op de korte termijn geen resultaat opleveren, kunnen echter wel een bijdrage leveren aan resultaten op de langere termijn. Daarnaast wordt het al dan niet bereiken van resultaten goeddeels bepaald door factoren die buiten de directe invloedsfeer van Nederland liggen. Hierbij spelen vooral (geo)politieke belangen en krachtige politieke actoren een rol. Ook berusten uitspraken over de Nederlandse inzet te midden van andere actoren hoofdzakelijk op de eigen verslaglegging door Nederland en op de perceptie van andere actoren.

2 Hoofdbevindingen

Motivering voor het beleid

1) Bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde is een in de grondwet verankerde opdracht aan de regering. Deze opdracht is in het belang van Nederland zelf.

De opdracht in de grondwet houdt in dat de regering zich actief inzet voor het respecteren van het internationaal recht binnen de internationale betrekkingen en voor de ontwikkeling van de rechtsorde. De inzet wordt gedreven door de waarden die in de grondwet zijn vastgelegd. Nederland is een klein land met forse handels- en investeringsbelangen en beperkte machtsmiddelen. Daarom heeft het er ook zelf belang bij dat andere landen de waarden en verdragsverplichtingen die zijn vastgelegd in het internationaal recht, respecteren in hun relaties met andere landen en bij hun optreden in internationale organisaties en fora.

Beleidsdoelstellingen

2) Het beleid heeft een sterk institutionele invalshoek. Het ontbreekt aan een overkoepelende visie op de vraag hoe vorm te geven aan de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Nederland kent een lange traditie en heeft grote deskundigheid op het gebied van het internationaal recht, zowel binnen als buiten de overheid. Het belang van de internationale rechtsorde wordt in beleidsdocumenten bevestigd, maar voor slechts een aantal onderwerpen zijn er in het beleid prioriteiten geformuleerd. Voorbeelden zijn het mensenrechtenbeleid en de inzet voor de hervorming van de VN. Met uitzondering van het mensenrechtenbeleid, kent het beleid een sterk institutionele invalshoek, zoals het bevorderen en faciliteren van vreedzame geschillenbeslechting via rechtspraak. Dit is mede ingegeven door de positie van Nederland als gastland voor de internationale hoven. Andere aspecten van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde blijven daarmee onderbelicht.

Het beleid kent geen in beleidsdocumenten vastgelegde overkoepelende visie op wat Nederland beoogt te bereiken en welke plaats de inzet voor hervorming van de VN en het functioneren van de internationale hoven daarbij inneemt. De intentie om onder regie van BZ een samenhangende strategie te formuleren ten aanzien van thema's, landen en regio's is wel uitgesproken (MvT 2006), maar slechts op enkele deelterreinen gerealiseerd. Dit is te verklaren doordat de internationale rechtsorde veel beleidsterreinen omvat. Diverse BZ-directies en andere ministeries zijn hierbij betrokken, maar het ontbreekt aan een duidelijke regisseur. Er bestaan wel verschillende mechanismen voor intra- en interdepartementale afstemming van het beleid maar deze functioneren niet optimaal. Zij gaan vooral over praktische zaken en worden weinig benut voor beleidsontwikkeling en reflectie op algemene beleidslijnen.

Het spanningsveld tussen machtspolitiek en internationaal recht krijgt weinig aandacht in beleidsdocumenten. Bij de politieke besluitvorming over concrete kwesties worden steeds ad-hocafwegingen gemaakt tussen enerzijds politieke en coalitiebelangen en anderzijds de opdracht om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. De algemeen aanvaarde, impliciete minimale beleidslijn is dat besluiten niet in strijd mogen zijn met het internationaal recht, iets dat zo vanzelfsprekend wordt geacht dat deze lijn niet terugkomt in de in 2013 uitgebrachte internationale veiligheidsstrategie.[2] Deze *bottom line*-benadering contrasteert met de activistische formulering van de grondwettelijke opdracht.

Beleidsuitvoering en resultaten

3) Nederland zet zich in voor het vreedzaam oplossen van geschillen. Geschillenbeslechting via rechtspraak van het IGH en het PHA neemt daarbij een belangrijke plaats in. Landen doen in toenemende mate een beroep op het IGH en het aantal landen dat de verplichte rechtsmacht van het IGH erkent, is licht gestegen. Ook het gebruik van het PHA is toegenomen.

Nederland beoogt meer bekendheid te geven aan het IGH en het PHA. Ook probeert het meer landen te bewegen de verplichte rechtsmacht van het IGH te erkennen. Een kritische kanttekening is dat de inperking van voorbehouden bij die erkenning niet aan de orde komt. In de evaluatieperiode heeft Nederland een aantal keer *high level side events* georganiseerd bij de Algemene Vergadering van de VN over het IGH en het PHA. Het hoogtepunt was de bijeenkomst ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van het Vredespaleis in 2013. Ook in Nederland is dit groots gevierd, met onder meer een *high level*-bijeenkomst en verschillende publieksactiviteiten. In bilaterale contacten schenkt Nederland bijna alleen aandacht aan het IGH in de marge van promotieactiviteiten voor het ICC.

[2] In deze strategie wordt wel een keer een voorbeeld genoemd, namelijk dat aanvallen met drones niet in strijd mogen zijn met het internationaal recht.

Sinds 2009 hebben zes landen de verplichte rechtsmacht van het IGH erkend, waarmee het totale aantal landen nu 71 is. Terwijl er in het verleden jaren zijn geweest waarin er geen enkele of slechts één zaak in behandeling was bij het IGH, is dit aantal sinds 1990 geleidelijk toegenomen. Het PHA kent eveneens een stijging van het aantal zaken. Vanwege het complex aan factoren dat landen beweegt om de verplichte rechtsmacht van het IGH te erkennen of zaken voor te leggen aan het IGH of PHA, is niet vast te stellen of, en in hoeverre, deze resultaten mede het gevolg zijn van de inzet van Nederland. Eén van de weinige mogelijkheden om het gebruik van het IGH te stimuleren laat Nederland zelf onbenut. Dit betreft een vrijwillige bijdrage aan het IGH-fonds dat middelen ter beschikking stelt aan landen die zelf niet in staat zijn om de juridische ondersteuning van een zaak bij het IGH te bekostigen.

Landen mogen zich als derde partij mengen in een zaak als zij vinden dat een uitspraak over een dispuut ook voor hen gevolgen kan hebben.[3] Ook kan een land informatie aanleveren voor de opstelling van een advies (*advisory opinion*) van het IGH. Deze laatste mogelijkheid heeft zich tijdens de evaluatieperiode één keer voorgedaan, namelijk bij de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo. Nederland heeft deze mogelijkheid gebruikt. Toen de EU hierover sterk verdeeld bleek, had het er als voorstander van de onafhankelijkheid van Kosovo belang bij dat deze opvatting in een advies van het IGH juridisch zou worden gegrond. De kern van de Nederlandse inbreng was dat de onafhankelijkheidsverklaring in overeenstemming was met het internationaal recht. Het IGH-advies luidde dat de onafhankelijkheidsverklaring niet in tegenspraak was met het internationaal recht. Het advies is daarmee minder verstrekkend dan de door Nederland aangeleverde informatie, maar conflicteert hiermee niet. Gezien de inbreng van andere landen, is het plausibel dat de rechters van het IGH de door Nederland aangedragen informatie hebben meegewogen bij het opstellen van hun advies.

4) Nederland zet zich op verschillende manieren in om straffeloosheid tegen te gaan. Het ICC neemt daarbij een belangrijke plaats in. Het aantal landen dat de rechtsmacht van het ICC erkent, is toegenomen. Het Hof functioneert beter dan in het begin, in sommige gevallen mede door toedoen van Nederland. Niettemin kampt het ICC met een aantal problemen.

Nederland besteedt veel meer aandacht aan het ICC dan aan de twee hiervoor genoemde hoven. Dit is begrijpelijk omdat het ICC veel meer in de politieke belangstelling staat. Bovendien kampt het met diverse problemen, zoals een negatieve beeldvorming en onvoldoende samenwerking van staten. Voor een deel zijn deze problemen terug te voeren op het feit dat het om een nieuw hof gaat. Maar er zijn ook andere factoren die de positie en het functioneren van het Hof negatief beïnvloeden, zoals de weigering van drie grootmachten om partij te worden bij het ICC en het feit dat de aanklachten en processen tot dusverre uitsluitend verdachten uit Afrika betreffen. Er wordt wel onderzoek verricht naar situaties in landen buiten Afrika, maar dit heeft vooralsnog niet tot aanklachten geleid.

Nederland uit als gastland geen al te uitgesproken opvattingen over de samenwerking met en het functioneren van het ICC. Het beklemtoont echter wel voortdurend het belang van dit Hof in diverse fora en in bilaterale contacten om de negatieve beeldvorming te doorbreken en betere samenwerking met het Hof te bewerkstelligen. In VN-verband is Nederland trekker van de jaarlijkse resolutie over het belang van het ICC. In EU-kader en binnen de bilaterale betrekkingen is een scala aan activiteiten ontplooid om landen te stimuleren het Statuut van Rome te ratificeren en samen te werken met het Hof. BZ faciliteert bijvoorbeeld het bezoek van delegaties van de internationale hoven aan landen die voor het ICC interessant zijn en ontvangt delegaties uit deze landen in Nederland. Ook maakt Nederland zich sterk voor overeenkomsten tot hervestiging van getuigen en veroordeelden. Voorts draagt het bij

[3] '*It may occur that a State seeks to intervene in a dispute involving other States because it considers that it has an interest of a legal nature which may be affected by the decision to be taken in the dispute between those States.*' http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=6.

aan het ICC-fonds voor de rehabilitatie van slachtoffers. In Haagse werkgroepen zet Nederland zich vooral in voor de aanpassing van procedures om het Hof effectiever en efficiënter te doen functioneren. In de werkgroep over samenwerking faciliteert het de discussies en de besluitvorming.

Nederland heeft tijdens de herzieningsconferentie van het Statuut van Rome in Kampala (2010) het initiatief genomen en zich succesvol ingezet om de misdaad agressie onder jurisdictie van het ICC te brengen. Het heeft het Kampala-amendement inzake agressie zelf echter nog niet geratificeerd; politieke partijen zijn over de noodzaak hiervan verdeeld.

In de periode 2009-2014 hebben vijftien landen het Statuut van Rome geratificeerd. In twee gevallen (Guatemala, Grenada) is het aannemelijk dat de ratificatie mede tot stand is gekomen door de inzet van Nederland. Per oktober 2015 bedraagt het totaal aantal ratificaties 123. Één land (Oekraïne) heeft de rechtsmacht erkend via een verklaring voor misdaden tegen de menselijkheid en voor oorlogsmisdaden begaan door Russische hoge functionarissen en leiders van terroristische organisaties. Dit kan een voorbode van ratificatie zijn. Het is ook aannemelijk dat mede door de inzet van Nederland vijf landen bereid waren om getuigen op te nemen. Hetzelfde geldt voor de aanpassing van enkele procedures van het ICC, een aantal praktische zaken op landenniveau en de rehabilitatie van slachtoffers. Maar bij andere zaken, zoals de weigering van een aantal grootmachten om partij bij het ICC te worden, beschikt Nederland slechts over beperkte mogelijkheid om invloed uit te oefenen.

5) Het gastlandschap heeft een positief effect op de positie van Nederland als pleitbezorger van het internationaal recht, maar er doen zich ook situaties voor die dit aanzien kunnen aantasten.

Het gastlandschap voor internationale hoven geeft Nederland, en meer in het bijzonder Den Haag, een positieve uitstraling als pleitbezorger van het internationaal recht.[4] Maar het gastlandschap, vooral dat van het ICC, brengt ook problemen met zich mee. Het meest prominente voorbeeld in de voor deze beleidsdoorlichting onderzochte periode is de behandeling van drie getuigen die na hun getuigenis asiel in Nederland aanvroegen, maar dit niet kregen omdat ze van misdaden tegen de menselijkheid werden verdacht. Na een lange periode in ICC-detentie zijn ze uiteindelijk uitgezet. Deze kwestie bracht aan het licht dat er spanningen kunnen ontstaan tussen de plichten uit hoofde van het zetelverdrag, een uitspraak van de hoogste nationale rechterlijke instantie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Mensenrechtenorganisaties spreken van een schending van de mensenrechten van deze getuigen, en noemen hiernaast het risico dat zij na terugkeer in hun thuisland niet zullen worden vervolgd voor hun vermeende misdaden. Zij vinden dat Nederland aan geloofwaardigheid heeft ingeboet door aan de uitzetting medewerking te verlenen.

6) Nederland heeft zich krachtig en succesvol ingezet om een betere samenwerking te bewerkstelligen tussen de staten uit het voormalige Joegoslavië en het Joegoslavië-tribunaal. De beoogde doelen zijn overwegend bereikt.

Het Joegoslavië-tribunaal had in 1993 een moeizame start, maar inmiddels is het overgrote deel van de zaken afgehandeld, met inbegrip van de zaken tegen belangrijke verdachten. Het is aannemelijk dat in de in deze beleidsdoorlichting onderzochte periode twee zaken tegen zeer belangrijke verdachten zijn gestart doordat Nederland in Europees verband succesvol heeft geëist dat samenwerking met het tribunaal en uitlevering van de verdachten voorwaarden moesten vormen voor het starten van het toetredingsproces tot de EU. Ook in de jaren daarvoor heeft druk vanuit de EU bijgedragen aan de arrestatie van talrijke verdachten.

---

[4] De wijze waarop Nederland het gastlandschap uitoefent, blijft in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing.

6) In de visie van Nederland is de vervolging van verdachten van internationale misdaden essentieel. Een multilateraal verdrag tot wederzijdse rechtshulp zal nationale overheden hiertoe beter in staat stellen. Nederland is een van de initiatiefnemers voor de totstandkoming van een dergelijk verdrag, maar de voortgang op dit onderwerp is traag.

Volgens het Statuut van Rome gaat het ICC alleen over tot vervolging als landen waar internationale misdaden zijn gepleegd of waar vermeende plegers van deze misdaden wonen, niet zelf tot vervolging kunnen of willen overgaan (het beginsel van complementariteit). Nederland hecht sterk aan dit beginsel. Onderzoek en vervolging vereisen vaak grensoverschrijdend handelen, dat door een multilateraal verdrag voor wederzijdse rechtshulp zou worden gefaciliteerd. Het heeft samen met enkele andere landen, onder wie de EU-lidstaten België en Slovenië, intensief campagne gevoerd om een onderhandelingsproces over een dergelijk verdrag te starten. Binnen de EU bestaat echter geen overeenstemming over de noodzaak hiertoe en de EU zet zich hier dan ook niet voor in. Wel bevordert de EU het complementariteitsbeginsel via financiële hulp voor rechtsstaatontwikkeling. Tot op heden hebben zich ruim veertig landen achter dit initiatief geschaard. In de visie van Nederland moeten nog minstens tien andere landen meedoen om voldoende draagvlak voor het initiatief zeker te stellen. Pas daarna kunnen verdere stappen worden genomen.

8) De financiële steun aan vier niet-gouvernementele organisaties en het slachtofferfonds van het ICC is complementair aan de inzet in multilateraal en bilateraal verband. De financiële steun is bescheiden in omvang.

Een van de vier ngo's waaraan Nederland financiële steun biedt, doet onderzoek naar en geeft informatie over diverse vormen van geschillenbeslechting. Twee ngo's proberen het ICC en de noodzaak tot ratificatie van het Statuut van Rome onder de aandacht te brengen bij respectievelijk parlementariërs en het maatschappelijk middenveld. De vierde ngo faciliteert dat deskundigen uit diverse landen onderzoek voor het ICC kunnen doen. Daarnaast steunt Nederland het slachtofferfonds van het ICC voor de uitvoering van projecten voor fysieke, mentale en materiële rehabilitatie van slachtoffers. Al deze organisaties kennen een goede resultaatbereiking op outputniveau. In enkele gevallen is het aannemelijk dat een bijdrage is geleverd aan resultaten op outcomeniveau, zoals verbetering van de situatie van slachtoffers of de toename van het aantal ratificaties.

9) Nederland heeft zich constructief ingezet voor de hervorming van de VN-Veiligheidsraad, maar vanwege belangentegenstellingen tussen diverse groepen landen is het resultaat beperkt.

Nederland heeft zich binnen de beperkte mogelijkheden constructief ingezet om het hervormingsproces van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) verder te brengen. Dit gebeurde door verklaringen uit te brengen, te bemiddelen bij onderhandelingen en dialoogbijeenkomsten te organiseren. Het beoogde een betere regionale vertegenwoordiging in en een effectiever functioneren van de VNVR te bewerkstelligen, vooral door zich te richten op een beperkter gebruik van het vetorecht door de permanente leden. Vier groepen met tegengestelde belangen en standpunten speelden een rol in de onderhandelingen. Deze onderhandelingen resulteerden in de aanpassing van enkele werkmethoden, waardoor landen meer inzicht hebben gekregen in de beraadslagingen. Besluitvorming over de onevenwichtige samenstelling van de VNVR en de inperking van het vetorecht is niet tot stand gekomen omdat de verschillende groepen landen niet bereid bleken tot onderhandelingen, laat staan tot een compromis. Deze impasse komt het respect voor de autoriteit van de VNVR niet ten goede.

10) De totstandkoming van aanvullende regelgeving voor internationaal gebied draagt bij aan de versterking van de internationale rechtsorde. Mede door de inzet van Nederland is een aantal resultaten bereikt.

Het belang van internationaal gebied, zoals Antarctica, de volle zee en de ruimte, en de noodzaak om het beheer hiervan te reguleren komen in beleidsdocumenten slechts beperkt aan de orde. Dit ondanks het feit dat er sprake is van steeds meer menselijke activiteiten die kunnen leiden tot conflicten over de exploitatie van hulpbronnen, schade aan het kwetsbare milieu en ongewenste effecten voor het klimaat en de biodiversiteit. Dit rechtvaardigt dat Nederland zich inzet voor aanvullende regelgeving voor internationaal gebied. Gezien de uiteenlopende belangen van landen die aan de onderhandelingsprocessen hierover deelnemen, is de voortgang traag. Mede door de inzet van Nederland zijn er niettemin in de periode van evaluatie enige successen geboekt. Zo is, in aanvulling op het VN-Zeerechtverdrag, regelgeving tot stand gekomen voor de diepzeemijnbouw (*mining code*).

3 Lessen

De permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en andere grote landen hebben aanzienlijke invloed op de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de handhaving van in dit kader gemaakte afspraken. Te midden van deze spelers is voor Nederland slechts een bescheiden rol weggelegd. Hiermee is rekening gehouden bij de formulering van de lessen.

- De opdracht in de Grondwet impliceert een actieve Nederlandse inzet voor de internationale rechtsorde. De voorbeeldfunctie van een dergelijke inzet heeft intrinsieke waarde, ongeacht of de beoogde resultaten, bijvoorbeeld inzake het functioneren van het ICC, op korte termijn worden bereikt.

- De regering kan inzichtelijker maken welke visie zij heeft op (het belang van) het ontwikkelen van de internationale rechtsorde en de wijze waarop zij dit concreet wil bevorderen. IOB stelt voor om, onder regie van BZ, te komen tot een overkoepelende visie op en strategie voor deze beleidsdoelstelling. Deze strategie geeft aan wat de Nederlandse beleidsprioriteiten zijn, waarom hiervoor is gekozen en wat de beoogde resultaten zijn. De strategie beschrijft tevens de hiertoe benodigde stappen en formuleert meetbare resultaten voor de korte termijn. Daarbij zou de regering tevens aandacht kunnen besteden aan de betekenis van een versterkte internationale rechtsorde voor andere beleidsterreinen. Ook de afstemming en de samenwerking binnen de EU en met andere landen zou in deze strategie aan de orde moeten komen.

- Bevordering van de internationale rechtsorde is een proces van lange adem, vaak zonder aantoonbaar resultaat op de korte termijn. Bij een aantal handelswijzen en activiteiten is het, op basis van gedocumenteerde ervaringen, wel mogelijk een inschatting te maken van de kans op resultaten. Het is van belang dit mee te wegen bij het opstellen van een strategie en de selectie van onderwerpen, fora en activiteiten.

- De bevordering van vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid via rechtspraak zijn belangrijke pijlers van het Nederlands beleid. Dit vloeit voort uit de positie van Nederland als gastland voor internationale hoven en draagt bij aan het aanzien van Nederland als pleitbezorger van het internationaal recht. Een krachtiger inhoudelijk profiel zou dit aanzien nog versterken.

- De beleidsprioriteit om meer landen te bewegen de verplichte rechtsmacht van het IGH te erkennen vraagt om een intensievere en meer systematische aandacht in de bilaterale contacten. Het entameren van een discussie over het inperken van voorbehouden bij de erkenning van de rechtsmacht van het IGH zou de rol van dit Hof bij vreedzame geschillenbeslechting versterken. Dit impliceert dat Nederland ook de eigen voorbehouden kritisch tegen het licht houdt. Verder zou Nederland een bijdrage kunnen overwegen aan het IGH-fonds voor landen die een eigen zaak bij het IGH niet kunnen bekostigen.

- Bij de inzet voor het tegengaan van straffeloosheid kan Nederland een meer inhoudelijke richting aanbrengen. Een essentiële voorwaarde is dat afstemming met EU-lidstaten en andere landen plaatsvindt over de taakverdeling en de manier van samenwerking.

- Hervorming van de VN-Veiligheidsraad blijft van wezenlijk belang voor de handhaving en verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Het hervormingsproces verkeert in een impasse en Nederland is slechts een kleine speler. Niettemin is het van belang openingen te blijven zoeken om, samen met gelijkgezinde EU-lidstaten en andere landen, het hervormingsproces weer nieuw leven in te blazen.

- Nederland heeft groot belang bij de bescherming en een verantwoord gebruik van internationaal gebied. De mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de totstandkoming en implementatie van aanvullende regelgeving op dit gebied zijn groter dan bij de andere hier behandelde dossiers. Intensivering van de inzet op dit onderwerp, mede door een grotere betrokkenheid van de directie Inclusieve Groene Groei van BZ, kan de mogelijkheden tot invloed versterken.

1 Opzet van de evaluatie

1.1 Inleiding

De grondwet (artikel 90) stelt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert.[5] Een versterkte internationale rechtsorde en de eerbiediging van mensenrechten zijn al decennialang de eerste beleidsdoelstelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). In artikel 1 van de Memorie van Toelichting (MvT) op de jaarlijkse begroting noemt het ministerie de inspanningen die het levert om deze doelstelling te realiseren, zij het niet steeds in dezelfde bewoordingen.[6]

In deze beleidsdoorlichting presenteert de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een evaluatie van het beleid gericht op de versterking van de internationale rechtsorde. De regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) 2014 schrijft voor dat ieder beleidsartikel periodiek wordt geëvalueerd. Eerdere evaluaties van artikel 1 waren gericht op de bescherming van de mensenrechten (doelstelling 1.2),[7] niet op de andere inspanningen voor een versterkte internationale rechtsorde.

Internationale rechtsorde beslaat vrijwel alle beleidsterreinen van BZ, ook beleidsterreinen die vallen onder de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Internationale rechtsorde gaat bovendien over beleidsterreinen van andere ministeries, zoals Veiligheid en Justitie, Economische Zaken en Defensie. Bevordering van de rechtsorde vindt op allerlei wijzen plaats. Denk bijvoorbeeld aan de Nederlandse deelname aan internationale discussiefora, onderhandelingen over en ratificatie van verdragen, en het ondersteunen van staten bij geschillenbeslechting. Ook kan het gaan om het helpen bemiddelen bij geschillen over de toepassing van de overeengekomen regels, het instellen van maatregelen wanneer die overeengekomen regels worden overtreden, deelname aan bestuurslichamen van internationale hoven en het beschikbaar stellen van expertise. Tot slot gaat het ook om financiële steun voor rechtsstaatontwikkeling, hulp aan slachtoffers, internationale hoven, onderzoeksinstituten en ngo's.

1.2 Begripsomschrijving

De internationale rechtsorde betreft de juridische structuur waarbinnen de internationale gemeenschap omgaat met kwesties van internationaal (gemeenschappelijk) belang. Internationale rechtsorde is geen neutraal begrip. Ook bestaat er geen algemeen aanvaarde definitie van.[8] Voor Nederland staat centraal dat de in het internationaal recht verankerde waarden en verdragsverplichtingen zijn geborgd in en worden gerespecteerd door de internationale gemeenschap en alle staten. Deze beleidsdoorlichting beperkt zich tot het internationaal publiekrecht, ook wel volkenrecht genoemd.[9] Het internationaal

---

[5] Zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/geldigheidsdatum_21-04-2015. Besselink (2004) beargumenteert dat dit grondwetsartikel de rol van het recht in de internationale betrekkingen betreft.

[6] Het betreft alle MvT's die zijn uitgebracht in de periode die de evaluatie bestrijkt. In de MvT 2014 is doelstelling 1.1 niet meer: '*versterkte internationale rechtsorde*', maar '*goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak*'. De bronnen staan vermeld aan het eind van deze publicatie onder 'parlementaire documentatie'. De eerbiediging van de mensenrechten maakt deel uit van de internationale rechtsorde; zij worden niettemin apart genoemd in beleidsartikel 1.

[7] IOB (2014).

[8] De in deze beleidsdoorlichting gebruikte omschrijving is ontleend aan de VN-beschrijving van de *rule of law among nations*. http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=3.

[9] Internationaal publiekrecht heeft betrekking op het geheel van regels dat hun geldigheid ontlenen aan algemeen geaccepteerde internationale rechtsbronnen, zoals verdragen, gewoonterecht, besluiten van internationale organisaties, algemene rechtsbeginselen, jurisprudentie en doctrine. Kenmerkend voor deze bronnen is dat zij niet zijn terug te voeren op

publiekrecht regelt wereldwijd de uitoefening van publiek gezag om gedeelde en gemeenschappelijke belangen te beschermen.[10]

Versterking van de internationale rechtsorde betreft zowel de verdere ontwikkeling van het internationaal recht – bijvoorbeeld op het gebied van *global public goods* zoals het klimaat of de ruimte – als het beter respecteren van de in het recht vastgelegde waarden. Dit laatste houdt onder meer in dat landen in beginsel afzien van het gebruik van geweld of de dreiging daarmee, de noodzaak van vreedzame geschillenoplossing erkennen, en de mensenrechten beschermen. Tot slot betekent het dat ze erkennen dat bescherming tegen genocide en oorlogsmisdaden niet alleen de verantwoordelijkheid is van een land, maar ook van de internationale gemeenschap.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Deze beleidsdoorlichting gaat over de Nederlandse inzet op het gebied van de internationale rechtsorde in de periode 2009-2014. Er is voor gekozen niet langer dan zes jaar terug te kijken, omdat bevindingen over de inzet van Nederland mede zijn gebaseerd op informatie van respondenten. Wanneer dit relevant is voor de beleidsreconstructie, zoals bij de Nederlandse inzet voor het hervormingsproces van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR), komt de voorafgaande periode wel beknopt aan de orde.

De beleidsdoorlichting heeft hoofdzakelijk betrekking op de inspanningen die worden genoemd onder beleidsartikel 1 van de MvT van de begroting van het ministerie van BZ. Aan de rechtsorde gerelateerde onderwerpen die ressorteren onder artikel 2 (veiligheid en stabiliteit), worden alleen beschreven en niet geëvalueerd.[11] Overige aan de internationale rechtsorde gerelateerde onderwerpen blijven in deze beleidsdoorlichting goeddeels buiten beschouwing. Een aantal van deze onderwerpen is recentelijk aan de orde gekomen of zal nog aan de orde komen in andere beleidsdoorlichtingen.[12] De huidige beleidsdoorlichting richt zich evenmin op beleidsterreinen die primair behoren tot het takenpakket van andere ministeries. Hoewel *responsibility to protect* (R2P) wel onder beleidsartikel 1 valt, blijft dit terrein toch buiten beschouwing omdat IOB in 2017 een aparte evaluatie over dit onderwerp zal uitbrengen.

De beleidsdoorlichting start met een beleidsreconstructie. Hierbij staat het belang van de internationale rechtsorde voor Nederland centraal. Ook komen de beleidsdoelstellingen aan de orde. De beleidsdoorlichting spitst zich vervolgens toe op vier onderwerpen: vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid, het hervormingsproces van de Verenigde Naties (VN) en het internationaal gebied. De keuze voor de eerste drie is ingegeven door de MvT: deze figureren onder beleidsartikel 1, zij het niet steeds in dezelfde bewoordingen. Dat geldt niet voor het beleid inzake internationaal gebied. Nederland heeft weliswaar economische, milieu- en geopolitieke belangen bij goede afspraken over het beheer hiervan, maar dit onderwerp komt in de MvT slechts zijdelings aan de orde. Het wordt in deze beleidsdoorlichting niettemin beknopt behandeld om het belang ervan en de Nederlandse inzet hiervoor zichtbaar te maken. Binnen elk van de vier onderwerpen spitst het onderzoek zich toe op een aantal specifieke dossiers. Deze worden hieronder opgesomd.

één enkele nationale rechtsbron. Ontleend aan Werner en Wessel (2011). Besluiten van internationale organisaties worden in hun definitie niet genoemd.

[10] Definitie ontleend aan: http://www.bju.nl/juridisch/catalogus/kern-van-het-internationaal-publiekrecht-6#.

[11] Dit betreft MvT 2014. Voorheen ressorteerden ook rechtsorde, goed bestuur en humanitaire hulp onder dit artikel.

[12] Beleidsdoorlichtingen van het fragiele statenbeleid en het mensenrechtenbeleid verschenen in 2013 respectievelijk 2014. Beleidsdoorlichtingen over het exportcontrole- en wapenexportbeleid, over rechtsorde en goed bestuur en over Nederland als gastland voor internationale instellingen en gerechtshoven zijn voorzien voor 2016.

Vreedzame beslechting van geschillen

- Diplomatieke inzet om te bewerkstellingen dat andere landen meer bekend worden met en gebruikmaken van het Internationaal Gerechtshof (IGH); inzet voor het goed functioneren van het IGH.
- Diplomatieke inzet om te bewerkstelligen dat meer landen de verplichte rechtsmacht van het IGH erkennen.
- Diplomatieke inzet om in andere landen grotere bekendheid met het Permanent Hof voor Arbitrage (PHA) te bewerkstellingen; inzet voor het goed functioneren van het PHA.
- Financiële steun aan het International Peace Institute (IPI).

De eerste drie dossiers zijn een nadere uitwerking van in de MvT genoemde inspanningen. Diverse MvT's verwijzen naar goed functionerende multilaterale instellingen en internationale hoven. Zo noemt de MvT 2013 het 'verbeteren van de bekendheid van bestaande mechanismen voor vreedzame geschillenbeslechting, met name die van het IGH en PHA'. Het zijn ook dossiers die in recent uitgebrachte en in de nabije toekomst geplande beleidsdoorlichtingen niet aan de orde (zullen) komen. Overige manieren van geschillenbeslechting worden beschreven, maar niet geëvalueerd. IPI is de enige ngo met financiering uit doelstelling 1.1 op het gebied van vreedzame geschillenbeslechting.

Tegengaan van straffeloosheid

- Nederlandse inzet met betrekking tot het Internationaal Strafhof (ICC):[13]
  - ontwikkeling van het internationaal strafrecht;
  - erkenning van de rechtsmacht van het ICC en complementariteit op landenniveau;
  - verbetering van het functioneren van het ICC, onder andere via de Haagse werkgroepen, zoals de Study Group on Governance (SGG);
  - bescherming van en compensatie voor slachtoffers; financiële steun aan het ICC-slachtofferfonds (TFV);
  - financiële steun voor de ngo's Coalition for the International Criminal Court (CICC), Parliamentarians for Global Action (PGA); en Justice Rapid Response (JRR).
- Nederlandse inzet met betrekking tot het Bijzonder Tribunaal voor Libanon (STL) en het Joegoslavië-tribunaal (ICTY);
- Initiatief voor de totstandkoming van een multilateraal verdrag voor interstatelijke rechtshulp om de strafrechtelijke samenwerking tussen staten op het gebied van internationale misdrijven te verbeteren.

De selectie van deze dossiers is gebaseerd op de MvT en een intern BZ-document over de beleidsprioriteiten op het gebied van de internationale rechtsorde. Alle prioriteiten van de interne beleidsagenda vormen in deze beleidsdoorlichting het onderwerp van studie, met uitzondering van de bescherming van de mensenrechten, R2P en de hierboven niet genoemde speciale tribunalen. CICC, PGA en JRR zijn de enige ngo's die werkzaam zijn op het gebied van straffeloosheid en die financiering krijgen uit het budget onder doelstelling 1.1.

Beleid inzake het VN-hervormingsproces

- Nederlandse inzet voor de hervorming van de VN-Veiligheidsraad.
- Nederlandse inzet voor de samenwerking van VN-organisaties op het gebied van de rechtsorde.

Beleid inzake internationaal gebied

---

[13] De Engelstalige afkorting wordt gehanteerd, omdat de Nederlandse nauwelijks wordt gebruikt. Ook elders in de tekst hanteert IOB Engelstalige afkortingen wanneer een Nederlandse afkorting niet bestaat of weinig bekend is.

- Nederlandse inzet voor de totstandkoming van aanvullende regelgeving met betrekking tot de exploitatie van hulpbronnen en de bescherming van het milieu.

Deze selectie is gebaseerd op het belang van het dossier en de mate waarin Nederland hier bij betrokken is. De selectie is hiernaast ingegeven door het feit dat de beoogde of gerealiseerde afspraken een wezenlijke toevoeging (zullen) vormen op bestaande verdragen en andere afspraken. Naar verwachting dragen zij ook bij aan vreedzame geschillenoplossing.

1.4 Representativiteit

De beleidsdoorlichting geeft een goede illustratie van de inspanningen die Nederland levert voor een vreedzame geschillenoplossing, het tegengaan van straffeloosheid, het VN-hervormingsproces en het beheer van internationaal gebied. Omdat de dossiers die ressorteren onder deze onderwerpen nogal verschillend zijn, kunnen de bevindingen met betrekking tot de onderzochte dossiers echter niet worden geëxtrapoleerd naar andere dossiers.

Het onderzoek beslaat maar een zeer beperkt deel van het budget (1,4 procent) dat is gekoppeld aan doelstelling 1.1. Het overgrote deel van de middelen voor internationale rechtsorde die onder dit artikel vallen, is bestemd voor de verplichte contributie aan internationale instellingen (85 procent), de vestiging van Haagse hoven (10 procent) of aan niet-geselecteerde dossiers en overige gerelateerde onderwerpen, zoals R2P (3,6 procent). Wanneer deze verplichte contributie en de huisvestigingskosten niet worden meegerekend, gaat de evaluatie over ongeveer een kwart van de uitgaven. De selectie van de speciale tribunalen is primairingegeven door de mate waarin Nederland bij deze tribunalen was betrokken, niet door de omvang van de financiële middelen die Nederland hiervoor bijdroeg gedurende de periode van evaluatie.[14] De geselecteerde dossiers vergen veel personele inzet, al er is maar een beperkt budget mee gemoeid. De financiële middelen die mede worden aangewend voor de versterking van de internationale rechtsorde die ressorteren onder andere beleidsartikelen – bijvoorbeeld in het kader van vredesopbouw – worden in deze beleidsdoorlichting uitsluitend beschreven, en niet geëvalueerd. Hoofdstuk 3 bevat meer details over de uitgaven.

1.5 Doel en onderzoeksvragen

De beleidsdoorlichting heeft een tweeledige doelstelling:

- inzicht verschaffen in en verantwoording afleggen over de wijze waarop Nederland zich heeft ingezet voor het bevorderen van de internationale rechtsorde, en met welk resultaat; en
- het identificeren van lessen voor het beleid.

De RPE 2014 vormt de leidraad voor de onderzoeksvragen. Deze vragen zijn gegroepeerd onder drie noemers: motivering voor het beleid, beschrijving van de doelstellingen, en doeltreffendheid.

Motivering voor het beleid

1. Wat was de aanleiding voor Nederland om zich in te zetten voor de versterking van de internationale rechtsorde en welke doelen heeft het hiermee beoogd? Is deze aanleiding nog actueel?
2. Wat is de rol van het ministerie van BZ en welke taakverdeling bestaat er tussen directies en tussen ministeries?

Beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de uitgaven

[14] In de periode voor de evaluatie lagen de uitgaven voor het ICTY veel hoger.

3. Welke instrumenten zijn ingezet bij de beleidsuitvoering?
4. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
5. Welke selectiecriteria zijn aangewend voor de besluitvorming over de niet-verplichte uitgaven?

Doeltreffendheid van de inzet voor de versterking van de internationale rechtsorde

6. Op welke wijze heeft Nederland zich ingezet op de geselecteerde dossiers (zie paragraaf 1.3) voor vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid, het VN-hervormingsproces en het verantwoord gebruik van internationaal gebied? Welke resultaten zijn hiermee bereikt?[15]
7. Welke factoren zijn, in positieve of negatieve zin, van invloed geweest op het bereiken van de resultaten? Zijn er positieve of negatieve neveneffecten geweest?

1.6 Aanpak van het onderzoek

Evaluatiecriteria

In de beleidsdoorlichting komen naast een samenvatting van beleidsdocumenten ook de relevantie en de consistentie van het beleid aan de orde. Voor de vier onderwerpen waarop de beleidsdoorlichting zich richt, wordt nagegaan in hoeverre de Nederlandse inzet op de geselecteerde dossiers heeft bijgedragen aan de beoogde doelstellingen. Soms zijn deze doelstellingen meetbaar, zoals de toename van ratificaties of de totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst, maar in veel gevallen is dit niet zo. Dit is begrijpelijk, omdat de versterking van de internationale rechtsorde een abstract geformuleerde doelstelling en een proces van de lange adem is. De onderzoekers hebben waar mogelijk kortetermijndoelstellingen gereconstrueerd. Doelmatigheid kon niet worden onderzocht omdat het in de meeste gevallen gaat om personele inzet door BZ-stafleden, die ook een breed scala aan andere taken vervullen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor ondoelmatig gebruik van middelen.

Methoden van gegevensverzameling

Het onderzoek stoelt op literatuurstudie en interviews. Bronnen voor de literatuurstudie zijn gepubliceerde studies, parlementaire documentatie, interne BZ-archiefstukken en zowel publiek toegankelijke als interne documentatie van de organisaties die financiële steun van Nederland ontvangen. Het aantal evaluaties waarop de beleidsdoorlichting kan voortbouwen, is gering (TFV van het ICC en de ngo PGA).

De onderzoekers hebben interviews gehouden met 25 functionarissen van BZ, die werkzaam zijn op het ministerie, ambassades of de permanente vertegenwoordiging bij de VN in New York. Voorts is gesproken met één functionaris van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Deze 26 respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de behandelde dossiers. Ook zijn interviews gehouden met in Den Haag gevestigde vertegenwoordigers van ambassades van enkele gelijkgezinde landen, die partij zijn bij het ICC (beredeneerde keuze van gelijkgezinde landen), een medewerker van de Europese Dienst voor Extern Optreden die het ICC behandelt (EDEO), de VN-staf in Mali, vertegenwoordigers van door Nederland gefinancierde ngo's en van ngo's die geen financiering krijgen, een functionaris van een onderzoeksinstituut, drie functionarissen van het ICC-slachtofferfonds, en enkele externe deskundigen (zie bijlage 3 voor namen en functies).

Informatie uit de interviews met BZ-medewerkers en interne bronnen is zo veel mogelijk geverifieerd met externe bronnen. Wanneer dit niet mogelijk was, wordt dit expliciet vermeld. Om de inzet van Nederland binnen de Assembly of State Parties (ASP) van het ICC te kunnen vergelijken met die van

[15] Voor nadere details wordt verwezen naar bijlage 2 (*terms of reference*).

andere landen, is een vragenlijst gebruikt (zie bijlage 4). De beoordeling van de projecten volgt het stramien dat ook bij de IOB-mensenrechtenevaluatie is gebruikt (zie bijlage 5).

Beperkingen

De mogelijkheid om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid kent drie belangrijke beperkingen. In de eerste plaats kan een inspanning die op de korte termijn geen resultaat lijkt op te leveren, wel degelijk bijdragen aan resultaten op de lange termijn. Zo blijft bij de bemiddeling in het geval van een conflict het directe resultaat soms uit, terwijl deze wel bijdraagt aan de conflictoplossing op de lange termijn. In de tweede plaats is het al dan niet bereiken van resultaten goeddeels afhankelijk van (politieke) omstandigheden en actoren die buiten de invloedsfeer van Nederland liggen, zoals de vele andere internationale actoren, die tegengestelde belangen kunnen hebben. Een voorbeeld kan deze beperking illustreren. Een Nederlandse ambassade in een land dat voornemens is de rechtsmacht van het ICC te erkennen, organiseert samen met andere landen en met een ngo een bijeenkomst met of over het ICC. Dit inititatief kan de voortgang van het ratificatieproces versnellen. Het risico is echter dat slechts één tegengeluid binnen de regering van het betreffende land het proces weer kan vertragen of tot stilstand kan brengen. De betrouwbaarheid van uitspraken over de Nederlandse inzet te midden van andere actoren is een andere beperking bij het onderzoek. Deze uitspraken berusten hoofdzakelijk op de eigen verslaglegging door Nederland en op de perceptie van andere actoren.

1.7 Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 gaat over het beleid gericht op de internationale rechtsorde en de achtergrond daarvan. Hierin worden ook de beleidsdoelstellingen beschreven. In hoofdstuk 3 staan de organisatorische en financiële aspecten van het beleid centraal. De hoofdstukken 4 tot en met 7 behandelen de vier voor deze beleidsdoorlichting geselecteerde onderwerpen. Hoofdstuk 4 gaat over de Nederlandse inspanningen voor vreedzame geschillenbeslechting, hoofdstuk 5 over de inspanningen om straffeloosheid tegen te gaan, hoofdstuk 6 over de Nederlandse inzet voor het hervormingsproces van de VN en hoofdstuk 7 over het beleid gericht op internationaal gebied. Ieder hoofdstuk eindigt met een discussie over de bevindingen en met enkele conclusies.

2 Nederlands beleid

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de oorsprong en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de rationale achter de Nederlandse inzet voor de versterking hiervan (paragraaf 2.1). Paragraaf 2.2 gaat over de beleidsdoelstellingen. Het hoofdstuk eindigt met een beschouwing over het beleid en een samenvatting in enkele conclusies.

2.1 Achtergrond van en motivering voor het beleid

Nederland en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde

Al eeuwenlang bestaan er internationale afspraken op het gebied van de rechtsorde, bijvoorbeeld over de territoriale integriteit van samenlevingen of om de betrekkingen tussen handelslieden in goede banen te leiden. Het huidige internationale (publiek)recht vindt zijn oorsprong in de zeventiende eeuw en betrof aanvankelijk vooral Europese landen. De vredesverdragen van Westfalen uit 1648 worden als een belangrijke stap gezien bij het ontstaan van een internationale rechtsorde. In deze verdragen werd de soevereiniteit van de heersers over een bepaald grondgebied vastgelegd. Het was vervolgens in het belang van deze soevereine staten om interstatelijke regels op te stellen, bijvoorbeeld op het gebied van diplomatieke betrekkingen, het aangaan van overeenkomsten, het recht van de zee en de erkenning van de staatsgrenzen.[16]

Ongeveer tegelijk met het ontstaan van het Europese statenstelsel nam de mondialisering van de economie toe. De Republiek der Nederlanden voer wel bij de toename van economische en commerciële activiteiten en was gebaat bij afspraken over militaire conflicten.[17] Hugo de Groot (Grotius) leverde in die tijd een belangrijke bijdrage aan het moderne volkenrecht, met zijn pleitbezorging voor een vrije toegang tot de zee en voor de vrijhandel en met zijn werk over het recht van oorlog en vrede.[18]

Gedurende de achttiende en de negentiende eeuw brokkelde de positie van Nederland als grootmacht af. Het hield zich toen meer afzijdig in de internationale politiek en de conflicten in Europa, vanuit de idee dat deze passieve houding de Nederlandse belangen als handelsnatie en koloniale mogendheid het beste zou dienen.[19]

Dit veranderde toen eind negentiende eeuw de notie ontstond dat de wereldorde zou zijn gediend bij een universeel aanvaarde set van regels om de internationale vrede en veiligheid te bewaken. Nederland begon zich te realiseren dat het met zijn strategische positie belang zou hebben bij een juridische regulering van de internationale betrekkingen.[20] Het was gastland van de twee Haagse Vredesconferenties in 1899 en 1907. Deze legden de basis voor de verdere ontwikkeling van het internationaal recht en leidden onder meer tot de oprichting van het Permanent Hof van Arbitrage (PHA). In de jaren daarna volgden de bouw en opening (1913) van het Vredespaleis in Den Haag.[21] Voor Nederland bracht dit dit een nieuwe rol op het internationale podium, met Den Haag als juridisch

[16] Horbach et al. (2007).
[17] Hellema (2013). De ligging van de Republiek was gunstig voor de handel en de betrekkingen breidden zich in de zestiende en zeventiende eeuw uit van het Baltisch gebied tot Zuid-Europa, Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika.
[18] Respectievelijk *Mare Liberum* uit 1609 en *De jure belli ac pacis* uit 1625.
[19] VandenBosch in Schrijver (2010).
[20] Schrijver (2010).
[21] Met geld van de Amerikaanse filantroop Andrew Carnegie.

centrum van de wereld.[22] Diverse Nederlandse juristen droegen eraan bij dat het internationaal recht binnen de Nederlandse buitenlandpolitiek meer aandacht kreeg.[23]

Een jaar na de opening van het Vredespaleis brak de Eerste Wereldoorlog uit. Door deze oorlog groeide het besef dat geschillen vreedzaam dienen te worden opgelost en dat vrijwillige arbitrage hiertoe niet toereikend is. In 1920 werd de Volkenbond opgericht en werd Nederland lid. Tevens werd het Permanent Hof van Internationale Justitie opgericht, een Hof dat voorziet in geschillenbeslechting via rechtspraak. Desondanks brak nog geen twintig jaar later de Tweede Wereldoorlog uit.

Na de Tweede Wereldoorlog werden de Verenigde Naties (VN) opgericht. Het VN-Handvest (1945) is een internationaal verdrag dat de belangrijkste beginselen inzake de internationale betrekkingen vastlegt: van de soevereine gelijkheid van staten tot het verbod op het gebruik van geweld in de internationale betrekkingen.[24] Het wordt gezien als het belangrijkste overkoepelende document voor de wereldorde. Het geldt als een kaderverdrag dat nader is, dan wel dient te worden, uitgewerkt in verdragen en andersoortige afspraken. Het voorziet onder meer in de vestiging van het Internationaal Gerechtshof (IGH) en een VN-Veiligheidsraad (VNVR) voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.[25]

Na 1945 kwam het internationaal recht in een stroomversnelling. Drijvende krachten hierachter waren de ontwikkeling en de codificatie in VN-conventies van universele mensenrechten en de toenemende economische integratie en internationale samenwerking.[26] De verdragen en internationale hoven die relevant zijn voor vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid, worden toegelicht in de hoofdstukken 4 en 5.

De naleving van in internationaal kader vastgelegde afspraken en van juridisch afdwingbare verdragen, op het gebied van de internationale betrekkingen berust veelal op de vrijwillige samenwerking tussen staten.[27] Dit maakt de weg vrij voor landen om eigen politieke keuzes voorop te stellen, ook al kunnen die keuzes betekenen dat het internationaal recht wordt aangetast. Ook de wijze waarop landen reageren op dergelijke aantastingen wordt bepaald door politieke keuzes. Het toezicht op de handhaving van de internationale rechtsorde is dan ook veelal diplomatiek en niet zozeer juridisch van aard.[28]

Veranderende context

Vlak na de Tweede Wereldoorlog ging het bij de internationale rechtsorde vrijwel uitsluitend om de regulering van betrekkingen tussen onafhankelijke, meest Europese, staten op klassieke onderwerpen zoals verdragenrecht, oorlogsrecht, diplomatieke betrekkingen of gebiedsverkrijging. In de loop der jaren is de internationale rechtsorde veel complexer en breder geworden. Niet alleen is er nu een veel groter aantal spelers op het wereldtoneel, ook strekt die rechtsorde zich uit over veel meer

---

[22] Openingstoespraak minister van Buitenlandse Zaken ter herdenking van de Tweede Haagse Vredesconferentie op 6 september 2007. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/02/10/openingstoespraak-ter-herdenking-van-de-tweede-haagse-vredesconferentie-in-1907.html.
[23] Schrijver (2010). Voorbeelden zijn Tobias Asser, Jan de Louter en Cornelis van Vollenhoven.
[24] http://www.europa-nu.nl/id/vh9lpkb93no0/handvest_van_de_verenigde_naties. Het betreft geweld dat niet strookt met de doelstellingen van de VN. In diverse artikelen staat een nadere uitleg over de voorwaarden voor het gebruik van geweld.
[25] Het IGH kwam in de plaats van het Permanent Hof voor Internationale Justitie. http://www.vredespaleis.nl/index.php?pid=97.
[26] Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/11/11/rapport-staatscommissie-grondwet.html.
[27] Goldsmidt en Posner (2005).
[28] Chébti in Gerverdinck et al. (2014).

onderwerpen, zoals mensenrechten, zeerecht, ruimterecht, milieurecht en economische macht. Hiernaast is het speelveld veranderd. Werd het internationale bestel vlak na de Tweede Wereldoorlog vooral gedomineerd door Westerse mogendheden en Rusland, nu spelen opkomende grootmachten in het Oosten, zoals China, een belangrijke rol. Daarnaast zijn niet-statelijke actoren steeds duidelijker aanwezig, zoals internationale organisaties, internationale niet-gouvernementele organisaties en ondernemingen.[29] Binnen de veranderende wereldpolitiek wordt steeds meer nadruk gelegd op informele vormen van wereldbestuur.[30] De wereldpolitiek ziet zich tegelijkertijd geconfronteerd met een vervaging van de grenzen tussen binnen- en buitenland, terroristische aanslagen en een toename van intrastatelijke conflicten. Er is een groeiend besef dat de internationale gemeenschap zich niet afzijdig kan houden bij grove schendingen van de mensenrechten en een '*responsibility to protect*' (R2P) heeft om in te grijpen bij genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en etnische zuivering.[31]

Tegelijkertijd is de mogelijkheid om via de internationale rechtsorde conflicten te voorkomen, de vrede te bewaren en de economische en culturele relaties te reguleren, beperkt. Ook de rol en de waardering van het internationale rechtssysteem zijn aan verandering onderhevig. Er is sprake van toenemende onenigheid over de spelregels, de waarden en de beginselen die aan de internationale betrekkingen ten grondslag liggen.[32]

De kritiek op het functioneren van het huidige internationale rechtssysteem wordt mede ingegeven doordat de VN in sommige conflicten nauwelijks een rol van betekenis spelen. Een gebrek aan consensus in de VNVR en het vetorecht van de permanente leden liggen hieraan ten grondslag. Langzaam is het besef gegroeid dat het VN-systeem aanpassing behoeft om effectief en op legitieme wijze het hoofd te kunnen bieden aan de hedendaagse problematiek.

Motivering voor het beleid: eigenbelang en legalistische traditie

Nederland is een middelklein land met beperkte machtsmiddelen. Doordat het sterk afhankelijk is van de internationale handel en directe investeringen, is het gebaat bij goede internationale samenwerking en bindende afspraken die worden nageleefd. Dit wordt bevestigd in beleidsdocumenten. Economische belangen van Nederland, internationale veiligheid en stabiliteit en bevordering van rechtsorde en mensenrechten gelden als een 'verbonden, geïntegreerd geheel'.[33] Ook een beleidsnotitie over ontwikkelingssamenwerking wijst op het belang dat Nederland, als open economie, heeft bij vreedzaam geordende internationale betrekkingen.[34] Voorts is het door zijn geografische positie kwetsbaar voor ecologische invloeden die mede het gevolg zijn van het gedrag van andere landen. Een voorbeeld is de verandering van het klimaat, en de daarmee gepaard gaande versnelling van de zeespiegelstijging, die bij uitstek voor Nederland grote gevolgen heeft.[35]

De afhankelijkheid van andere landen vormt dan ook een belangrijke motivering voor Nederland om internationale rechtsnormen te formuleren en zich in te zetten voor de naleving van de geldende

---

[29] WRR (2010) spreekt van een steeds meer 'hybride' wereld. Zie ook: Rood (2011).
[30] Rood (2011), WRR (2010). Hopgood (2014) stelt zelfs dat het ICC en een principe als R2P niet meer passen bij de manier waarop de huidige 'post-westerse' wereld in elkaar steekt, maar zijn visie wordt betwist.
[31] In 2005 aanvaardden VN-lidstaten het principe *responsibility to protect* (R2P of RtoP). Sindsdien is er discussie over de precieze invulling en toepassing van R2P.
[32] Rood et al. (2015).
[33] TK 2010-2011, 23625, nr. 1. Ook in 2007 bepleitte de minister van BZ een actieve internationale rol van Nederland. http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/07/27/verhagen-actieve-internationale-rol-belangrijk-voor-toekomst-nederland.html.
[34] TK 2010-2011, 32605, nr. 57.
[35] Gerards en Schrijver (2010).

rechtsregels. In 2012 wordt herbevestigd dat eigenbelang een belangrijk motief vormt voor de Nederlandse inzet in het buitenland. Economische en andere belangen van Nederland kregen toen een prominentere plaats in het buitenlandbeleid.[36] Een goed functionerende internationale rechtsorde bleef daarbij de eerste doelstelling van beleidsartikel 1.

De inzet voor de ontwikkeling en de naleving van de internationale rechtsorde past ook bij de expertise die Nederland heeft opgebouwd op het gebied van het internationaal recht en als gastland voor internationale juridische instellingen.[37] Rood spreekt over 'laveren tussen moralisme, activisme en pragmatisme', dat in zijn optiek de rode draad van het naoorlogse buitenlandbeleid vormt. Dit beleid is 'gericht op de verzekering van een internationaal bestel waarin de grote landen aan regels gebonden zijn en machtsverschillen zoveel mogelijk worden geneutraliseerd, opdat Nederland niet vermalen wordt in het machtspolitieke spel der groten'.[38]

Motivering voor het beleid: grondwet

In lijn met het 'internationaal idealisme' van die tijd voerde Nederland in 1922 een grondwetsbepaling in die voorschrijft dat het de vreedzame beslechting van internationale geschillen moet nastreven.[39] Na de Tweede Wereldoorlog werd de tijd rijp geacht voor uitbreiding van deze taak: vanaf 1953 staat in de grondwet dat de regering 'de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert'.[40] In 1983 werd eenzelfde tekst neergelegd in artikel 90 van de grondwet. In een toelichting op deze bepaling stelde de regering dat deze opgave past bij de wens om een nieuwe wereldorde te scheppen, waarin nationale belangen ondergeschikt kunnen worden gemaakt aan meer omvattende belangen. Bevordering van de mensenrechten vormde een belangrijk onderdeel hiervan. De opdracht in de grondwet impliceert dat de regering actief streeft naar een internationale gemeenschap die is gestoeld op respect voor het internationaal recht.[41] De Nederlandse verwijzing in de grondwet is uniek.[42] Over de wijze waarop deze verplichting vorm moet worden gegeven, wordt verschillend gedacht.[43]

Naast artikel 90 kent de grondwet nog een ander artikel dat betrekking heeft op de internationale rechtsorde: artikel 97 van de grondwet. Dit gaat over de inzet van de krijgsmacht om de belangen van het koninkrijk te verdedigen en te beschermen en de internationale rechtsorde te handhaven en te bevorderen.[44]

2.2 Doelstellingen van het Nederlands beleid

Uitgangspunt van het beleid

---

[36] TK 2012-2013, 33 000 V, nr. 2. P.10.

[37] In 1993 werd Den Haag door toenmalig Secretaris Generaal van de VN Boutros Boutros-Ghali gedoopt tot '*Legal Capital of the World*'. Zie ook: http://www.thehaguepeacejustice.com/static/projectsites/vrede-en-recht/downloads/nl/geschiedenis.pdf

[38] Rood (2011).

[39] 'De koning tracht geschillen met vreemde mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen'. Zie ook Besselink (2003).

[40] Besselink en Wessel (2009). http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi4db0qeu8gb.

[41] http://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=90; zie ook: Vlemmix (2015).

[42] Besselink (2003). Alleen Suriname en Zwitserland hebben vergelijkbare formuleringen in de grondwet. Het EU-verdrag van Lissabon heeft een passage met vergelijkbare strekking.

[43] Rapport Staatscommissie Grondwet, 2010. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/11/11/rapport-staatscommissie-grondwet.html, pp. 104 e.v. Een minderheid binnen de commissie stond bijvoorbeeld op het standpunt 'de regering' te vervangen door 'de overheid'.

[44] Zie ook: TK 2012-2013, 29521 nr. 200.

De internationale rechtsorde is dus al decennialang een van de pijlers van het Nederlandse buitenlandbeleid. In de MvT's bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken is de versterking van de internationale rechtsorde en de eerbiediging van de mensenrechten door de jaren heen het eerste beleidsartikel. Hierin wordt steevast gesteld dat Nederland inzet op een goed functionerende internationale rechtsorde waarin vrede, rechtvaardigheid en welvaart worden nagestreefd. De eerbiediging van mensenrechten staat hierbij centraal. De regering zet zich hier niet alleen vanuit een morele overtuiging voor in, maar is van mening dat het consequent naleven van die rechtsorde ook in het belang van Nederland zelf is. De bevordering van mensenrechten bewerkstelligt immers een stabiele, veilige wereld.[45] Ook in andere Kamerstukken en in speeches wordt veelvuldig verwezen naar het belang dat Nederland in het kader van vrede, welvaart en stabiliteit van oudsher hecht aan de internationale rechtsorde.

Beleidsontwikkeling in een veranderende context

Versterking van de internationale rechtsorde vereist in de visie van de regering het zoeken naar passende antwoorden op zaken als mondiale duurzame ontwikkeling, bedreigingen door terroristische groeperingen en intrastatelijke conflicten. Deze opgave vergt een aanpak op meerdere niveaus: lokaal, nationaal, regionaal en mondiaal. Vanaf 2009 krijgt de internationale veiligheid een steeds prominentere plaats binnen het beleid. Om deze te realiseren is in de visie van de regering meer nodig dan alleen veiligheidspolitieke instrumenten.[46] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vindt in 2010 echter dat het Nederlandse buitenlandbeleid nog onvoldoende strategisch inspringt op de mondiale veranderingen.[47] In na die tijd verschenen interne documenten komen de internationale rol van Nederland en de noodzaak in te spelen op de veranderende machtsverhoudingen in de wereld wel aan de orde. In het beleidskader 2012-2015 voor Zuid-Afrika staat bijvoorbeeld dat Nederland 'actief moet investeren in relaties met landen die in toenemende mate de toon zetten op het wereldtoneel'.[48]

Vormgeving van het beleid

Versterking van de internationale rechtsorde is een breed, fluïde en rekbaar begrip, dat raakvlakken heeft met vrijwel alle beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van vrede en veiligheid en de bescherming van het milieu. In de MvT 2006 gaf de regering aan dat bij de inzet voor een sterkere internationale rechtsorde 'nadrukkelijk prioriteiten zullen worden gekozen en vertaald in een samenhangende strategie met regie vooraf, ten aanzien van specifieke thema's, landen en regio's'.[49] Dit voornemen is niet gerealiseerd.

Het ontbreken van een overkoepelende, schriftelijk vastgelegde strategie betekent niet dat Nederland geen visie heeft op deelgebieden. Daarbij horen ook de richtlijnen voor de uitvoering van het beleid. Voorbeelden zijn de beleidsnotities over het mensenrechtenbeleid, de internationale veiligheidsstrategie, diverse beleidsnotities over rechtstaatontwikkeling en het beleidskader voor de Poolgebieden. In de MvT's vermeldt het ministerie van BZ eveneens prestaties en beleidsinstrumenten. De manier waarop het deze formuleert is niet steeds dezelfde, maar gedurende vrijwel de gehele evaluatieperiode is er wel steeds nadrukkelijke aandacht voor goed functionerende internationale instellingen, de strijd tegen straffeloosheid en een effectieve bescherming van de mensenrechten.[50] De

[45] TK 2010-2011, 32500 V, nr. 2.
[46] TK 2008-2009, 30162, nr. 9 stelt in een brief over internationale veiligheid en de uitzending van militairen dat duurzame ontwikkeling een voorwaarde vormt voor de mondiale veiligheid en dat veiligheid nodig is voor een duurzame ontwikkeling.
[47] WRR (2010).
[48] Zie bijvoorbeeld het integraal beleidskader Zuid-Afrika 2012-2015: p. 10. BZ-archief.
[49] TK 2005-2006, 30300 V nr. 2: 9.
[50] Zie bijvoorbeeld de 'beleidstheorie' in de MvT 2012.

hervorming van de VN, opdat deze effectiever kan optreden bij conflictbeheersing, humanitaire hulp, vredesopbouw en ontwikkeling, staat daarbij centraal. Ook vermelden diverse MvT's gedurende de evaluatieperiode dat Nederland zich zal inzetten voor het faciliteren en het goed functioneren van internationale hoven zoals het IGH, het PHA en het Internationaal Strafhof (ICC). Het beleid met betrekking tot deze onderwerpen komt in meer detail aan de orde in de hoofdstukken 4 (vreedzame geschillenbeslechting), 5 (tegengaan van straffeloosheid) en 6 (hervorming van de VN). Vanaf 2009 heeft het kabinet aandacht voor R2P.[51] In een intern document zijn de prioriteiten van de beleidsagenda voor deze onderwerpen vastgelegd. Kamerbrieven rapporteren over de beleidsuitvoering, vooral over de Nederlandse inzet in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), het beleid met betrekking tot het ICC en de Nederlandse opstelling in conflictsituaties.

In het kader van goed gastheerschap en de versterking van de positie van Den Haag als internationale stad van vrede en recht geeft Nederland financiële, facilitaire en diplomatieke steun om het functioneren van de hier gevestigde hoven en tribunalen te bevorderen. Daarnaast probeert het grotere bekendheid met en een breder draagvlak voor deze instellingen te bewerkstelligen.

Versterking van de internationale rechtsorde heeft ook betrekking op vrijwel alle andere beleidsartikelen in de MvT's bij de begroting van BZ en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Soms is dit duidelijk verwoord in beleidsdocumenten, zoals bij ***vrede en veiligheid*** of steun aan de rechtsorde in partnerlanden. De prominentere plek van de veiligheidsagenda vanaf 2009 blijkt onder meer uit de bijdragevan Nederland aan de preventie van de internationale piraterij en aan de besluitvorming over de berechting van piraterij en terrorisme.[52] In reactie op een snel veranderende wereld bracht het kabinet in 2013 een internationale veiligheidsstrategie uit, die veel aandacht heeft voor de internationale rechtsorde. Deze stelt dat herstel van vrede, veiligheid en rechtsorde zowel een 'eerste levensbehoefte' is voor mensen in zwakke- en conflictstaten als een Nederlands economisch of veiligheidsbelang.[53] Het Nederlandse buitenlandbeleid is er daarom op gericht zoveel mogelijk landen in te bedden in het multilaterale systeem. De achterliggende gedachte is dat multilaterale afspraken bescherming bieden voor landen, maar ook voor bedrijven en individuen in die landen. Hierdoor zijn staten beter in staat geschillen vreedzaam op te lossen.

In 2014 verscheen een beleidsbrief over de internationale veiligheid.[54] Hierin gaat het kabinet uitgebreid in op conflictsituaties in de nabijheid van Europa. Het stelt dat Nederland wat betreft de internationale rechtsorde 'voor nieuwe uitdagingen is geplaatst'. Denk hierbij aan hoe om te gaan met de annexatie van de Krim door een permanent lid van de VNVR en hoe om te gaan met oorlogsvoering door niet-statelijke actoren. Onmiddellijke antwoorden op deze nieuwe uitdagingen zijn er niet, aldus het kabinet, maar het zijn wel zaken die in internationaal verband moeten worden besproken. Het kabinet geeft in de brief ook aan welke gevolgen de toename van conflictsituaties heeft voor de Nederlandse beleidsinzet. Daarbij worden vijf hoofdpunten genoemd: (1) een geografische concentratie op de ring van instabiliteit rond Europa; (2) meer Europese verantwoordelijkheid; (3) investeren in de kwaliteit van vredesmissies en -operaties in VN-kader; (4) bescherming van burgers en menselijke veiligheid; en (5) verder kijken dan de crisis van vandaag. Bij dit laatste gaat het onder meer over cyber, de omgang met buitenlandse strijders en nieuwe wapensystemen.

---

[51] Nederland streeft ernaar om de inzet van R2P verder te operationaliseren en is covoorzitter van een *group of friends*.
[52] Zie bijvoorbeeld TK 2008-2009, 92521, nr. 116 en TK 2009-2010, 27925, nr. 369.
[53] TK 2012-2013, 33694, nr.1: 12.
[54] TK 2014-2015, 33694, nr. 6.

In de periode 2008-2014 hebben opeenvolgende kabinetten diverse notities uitgebracht die deels betrekking hadden op ***rechtsstaatontwikkeling in postconflictlanden en fragiele staten.*** Rechtsstaatontwikkeling draagt bij aan vreedzame geschillenoplossing en het tegengaan van straffeloosheid op nationaal niveau, en daarmee in potentie ook aan de versterking van de internationale rechtsorde. In 2011 werd 'veiligheid en rechtsorde' een van de vier speerpunten van het ontwikkelingsbeleid. Het kabinet zette daarmee onder meer in op de ontwikkeling van de rechtsstaat via capaciteitsopbouw, hervorming van de veiligheidssector en ondersteuning van de politieke dialoog.[55] Op landenniveau werd een geïntegreerde '3D'-benadering bepleit: diplomatie, militaire middelen en ontwikkelingssamenwerking (*diplomacy, defence, development*).[56]

Bij ***overige in de MvT genoemde beleidsterreinen*** wordt de relatie met de internationale rechtsorde zijdelings genoemd. Bijvoorbeeld in het kader van een slagvaardiger EU-beleid (beleidsartikel 3), het belang van een internationale economische rechtsorde voor armoedebestrijding (beleidsartikel 4), maar ook het belang van internationale rechtsregels op het gebied van wapenbeheersing, milieu, en beheer van internationale gebieden zoals de volle zee en de diepzeebodem, de kosmische ruimte en Antarctica.[57]

2.3 Discussie en conclusies

De grondwettelijke opdracht ten aanzien van de internationale rechtsorde is breed geformuleerd en wordt in de MvT's bij de begrotingen van BZ en in beleidsdocumenten vaak genoemd. Deze documenten geven echter slechts beperkte informatie over de wijze waarop Nederland de ontwikkeling van de internationale rechtsorde wil bevorderen.

Van oudsher hecht Nederland om verschillende redenen veel belang aan het internationale recht. Desondanks is er de laatste jaren sprake van een zeker armoede aan ideeën om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde vorm te geven binnen het buitenlandbeleid. Uit de voor deze beleidsdoorlichting gehouden interviews komt naar voren dat dit niet alleen te maken heeft met de wereldwijde 'vermoeidheid' over het internationale rechtssysteem, dat vanwege de patstelling in de VN geen antwoord biedt op prangende problemen van vrede en veiligheid. Ook de snelle personeelswisselingen bij het ministerie van BZ en het daarmee samenhangende verlies van expertise spelen een rol. Denktanks en adviescommissies, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) worden weliswaar geraadpleegd op deelgebieden van de internationale rechtsorde, maar veel minder op het overkoepelende geheel. Volgens de geraadpleegde externe deskundigen ontbreekt het Nederland hierdoor aan een duidelijke visie op de wijze waarop het de internationale rechtsorde kan en wil ontwikkelen in het licht van de veranderende internationale omgeving.[58]

Wel heeft Nederland ten opzichte van andere landen een duidelijk profiel als gastland voor internationale instellingen op het gebied van vrede en gerechtigheid. Den Haag prijst zich aan als stad van vrede en recht en geeft daarmee Nederland prestige als kenniscentrum op dit gebied. Hiernaast is 'vrede en recht' sinds oktober 2010 als thema toegevoegd aan de Nederlandse publieksdiplomatie in het

---

[55] TK 2010-2011, 32605, nr.2. IOB (2013) geeft een meer gedetailleerde beschrijving van de beleidsontwikkeling in fragiele staten.
[56] TK 2011-2012, 32605, nr. 94. Nederland had met de 3D-benadering naar eigen zeggen een prominente rol te spelen op dit terrein.
[57] MvT 2007. De verwijzing naar het beheer van internationale gebieden komt in latere MvT's niet meer terug. Het beleid met betrekking tot internationaal gebied wordt behandeld in hoofdstuk 7.
[58] Gerards en Schrijver (2010). Dit is bevestigd tijdens interviews met externe deskundigen.

buitenland. De viering van het 100-jarig bestaan van het Vredespaleis in 2013 was een van de hoogtepunten van de afgelopen jaren.

Mede omdat Nederland gastland is voor internationale hoven heeft het beleid een sterk institutioneel accent. De nadruk ligt op hervorming van de VN, met inbegrip van de VNVR, en het meer bekendheid geven aan en het effectief functioneren van de internationale hoven.

De 'permanente en inherente spanning tussen internationaal recht en (internationale) politiek' krijgt in beleidsdocumenten weinig aandacht.[59] Voorstanders van het internationaal recht als leidraad stellen dat Nederland zich te veel laat leiden door politieke belangen, en pas in tweede instantie kijkt naar hoe internationale volkenrechtelijke aspecten hierbinnen passen. Het onderzoek van de commissie-Davids naar de besluitvorming over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in de periode 2002-2003 bracht dit duidelijk aan het licht. Een van de conclusies luidde dat 'de kwestie van de volkenrechtelijke legitimatie ondergeschikt werd gemaakt aan de in augustus 2002 door Buitenlandse Zaken uitgezette beleidslijnen'.[60] Saillant is dat het interne juridische advies aan de minister destijds dezelfde conclusie bevatte, maar terzijde werd geschoven.

Het onderzoek van de commissie-Davids beslaat een tijdvak dat ver voor de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting ligt. Het rapport werd begin 2010 openbaar. Dat betekent dat de follow-up van het rapport wel binnen de periode van evaluatie valt. Het rapport heeft geleid tot procedurele aanpassingen ten aanzien van de interne advisering (deze worden beschreven in hoofdstuk 3) en tot de aanstelling van een externe volkenrechtelijke adviseur (2011).

Een analyse van de mate waarin volkenrechtelijke aspecten zijn meegewogen in de politieke besluitvorming, valt buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting. Hier worden slechts twee voorbeelden genoemd en deze tonen een wisselend beeld. Zo stelde de minister van BZ in 2012 met betrekking tot de intensivering van de betrekking tussen Nederland en Israël dat regeringsbeleid het resultaat is van een brede beleidsafweging, *inclusief* de volkenrechtelijke aspecten, en dat het kabinet erop toeziet dat dit beleid niet in strijd is met het volkenrecht.[61] In de besluitvorming met betrekking tot Syrië stonden volkenrechtelijke aspecten, met inbegrip van de adviezen van de externe adviseur, vooralsnog op de voorgrond.

Conclusies

- Nederland heeft belang bij en hecht aan de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.
- Een strategische en eenduidige visie op hoe vorm te geven aan de versterking van de internationale rechtsorde ontbreekt.
- Het spanningsveld tussen internationaal recht en politiek krijgt weinig aandacht binnen beleidsdocumenten, maar komt wel bij voortduring aan de orde in de besluitvorming over het buitenlandbeleid.
- De doelstellingen van het beleid richten zich op internationale organisaties en instituties.

[59] De geciteerde passage staat in Van Genugten en Jägers (2011).
[60] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/01/12/rapport-commissie-davids.html (p. 425).
[61] TK 2011-2012, Aanhangsel van de Handelingen nr. 3250.

3 Organisatorische en financiële aspecten

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de partijen die nauw betrokken zijn bij het beleid gericht op de internationale rechtsorde (paragraaf 3.1): de verschillende directies bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de overige ministeries en de externe advisering. Ook wordt beknopt ingegaan op de coördinatie tussen de verschillende actoren. Paragraaf 3.2 biedt een overzicht van de onder begrotingsartikel 1.1 ressorterende uitgaven voor de versterking van de internationale rechtsorde en enkele overige uitgaven.

3.1 Organisatie

3.1.1 Ministerie van BZ

Bij de inzet voor de versterking van de internationale rechtsorde zijn diverse thema- en forumdirecties van BZ betrokken. Welke dit zijn, is afhankelijk van het onderwerp dat aan de orde komt. Ook de inzet van ambassades en permanente vertegenwoordigingen van Nederland bij internationale organisaties varieert per onderwerp.

De *Directie Juridische Zaken* (DJZ) biedt juridische ondersteuning bij vraagstukken op vrijwel alle terreinen van het recht. Een van de vier afdelingen van deze directie is gespecialiseerd in internationaal recht (DJZ/IR).[62] DJZ-IR geeft juridisch advies binnen het departement, aan de posten, aan andere ministeries en aan de landen in het Caraïbisch deel van het Koninkrijk. In navolging van het advies van de commissie-Davids om de inbreng van volkenrechtelijke adviezen te waarborgen in de besluitvorming op het ministerie van BZ en binnen de regering, kan DJZ/IR sinds 2011 zwaarwegend volkenrechtelijk advies rechtstreeks naar de minister zenden, dus buiten de hiërarchische lijn om.

DJZ/IR draagt verder bij aan de internationale rechtsontwikkeling. De afdeling coördineert bovendien internationaalrechtelijke onderwerpen en treedt op als vertegenwoordiger in internationaalrechtelijke procedures waarbij Nederland of het Koninkrijk betrokken is. Deze laatste rol neemt een aanzienlijk deel van de werkzaamheden in beslag, maar valt buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting. De afdeling is opgedeeld in vier clusters, die de belangrijkste deelterreinen van het internationaal recht omvatten: internationale rechtsorde, vrede en veiligheid, mensenrechten en internationale omgeving. Ondersteunende staf niet meegerekend, telt de afdeling 18 personen, van wie er negen betrokken zijn bij de in deze beleidsdoorlichting behandelde onderwerpen.[63]

De *Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten* (DMM) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de coördinatie van het Nederlands buitenlandbeleid ten aanzien van diverse internationale organisaties en mensenrechten. De afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken (DMM/MP) is voor deze beleidsdoorlichting de meest relevante afdeling. DMM/MP coördineert onder meer de Nederlandse positie met betrekking tot, en de inbreng in, de VN en de gespecialiseerde organisaties op juridisch terrein, zoals het IGH, het PHA, de ad-hoctribunalen en het ICC. Daarnaast levert DMM/MP een inhoudelijke bijdrage aan vraagstukken op het gebied van de rechtsorde en het tegengaan van straffeloosheid. Ook is DMM/MP budgethouder voor artikel 1. Ondersteunende staf uitgezonderd, telt de afdeling 17 personen, van wie er zeven betrokken zijn bij de voor deze beleidsdoorlichting relevante onderwerpen.[64]

De *Directie Veiligheidsbeleid* (DVB) houdt zich bezig met het beleid gericht op de bevordering van de Nederlandse en internationale veiligheid, de internationale rechtsorde en de internationale stabiliteit. In

---

[62] Dit met uitzondering van het Europees recht. Hiervoor bestaat een aparte afdeling.
[63] Informatie op basis van intranet BZ.
[64] Informatie op basis van intranet BZ.

de beknopte beschrijving van het werk van de vier afdelingen wordt geen melding gemaakt van de bevordering van de internationale rechtsorde, maar een aantal zaken is hier wel aan gerelateerd. De afdeling Crisisbeheersing en Vredesoperaties (DVB-CV) is voor deze beleidsdoorlichting de meest relevante afdeling. DVB-CV gaat over de militaire en civiele crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland, veelal in multilateraal verband, een bijdrage levert. Vier personen zijn betrokken bij een in deze beleidsdoorlichting aangestipt onderwerp: de Nederlandse betrokkenheid bij MINUSMA.

Het mandaat van de *Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp* omvat de ontwikkelingspijler van het 3D-beleid, het speerpunt veiligheid en rechtsorde, het doorsnijdende thema goed bestuur en de humanitaire hulpverlening.[65] Het cluster rechtsorde is voor deze beleidsdoorlichting het meest relevant. Dit cluster, dat vier personen telt, houdt zich onder meer bezig met rechtsstaatontwikkeling, de relatie tussen internationale verdragen en informele en traditionele rechtssystemen, *transitional justice*, en het VN-coördinatiepunt voor politie en justitie.

Ambassades zijn op allerlei manieren betrokken bij de Nederlandse inzet voor een versterkte internationale rechtsorde. Ze verschaffen bijvoorbeeld informatie aan het departement en organiseren bijeenkomsten om bekendheid te geven aan het Internationaal Gerechtshof (IGH), het Permanent Hof van Arbitrage (PHA) en het Internationaal Strafhof (ICC). Verder bieden de ambassades steun bij de bemiddeling in het geval van geschillen, faciliteren ze onderzoek voor het ICC en bieden ze financiële steun voor projecten op het gebied van de rechtsstaat. Gezien het belang van de VN, en meer in het bijzonder dat van de VN-Veiligheidsraad (VNVR), voor de internationale rechtsorde, neemt de *permanent vertegenwoordiger (PV)* van Nederland bij de *VN* in New York een centrale plaats in te midden van andere actoren. Tot de werkzaamheden van de PV behoren het afleggen van verklaringen, het lobbyen voor resoluties, het aanleveren van tekstvoorstellen voor VNVR-hervormingen en de organisatie van bijeenkomsten en marge van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN). De PV van het Koninkrijk der Nederlanden bij de VN (PVVN) in Genève is betrokken bij de versterking van de internationale rechtsorde voor zover deze de mensenrechten betreft en de PV bij de Raad van Europa (RvE) is betrokken bij de ontwikkeling van het publiekrecht binnen de RvE en de coördinatie van de relevante activiteiten van de RvE-lidstaten. Nederland was gedurende de periode van evaluatie enkele jaren voorzitter van het comité van juridisch adviseurs van de lidstaten dat de RvE-bijeenkomsten voorbereidt. De *PV ICC* is betrokken bij alle kwesties die het ICC aangaan. PV's bij overige internationale organisaties, zoals de Europese Unie (EU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), zijn eveneens betrokken bij de versterking van de internationale rechtsorde.

3.1.2 Overige ministeries

Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is nauw betrokken bij twee van de vier onderwerpen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan: vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Het ministerie van VenJ draagt inhoudelijk bij aan de Nederlandse inbreng over politieke en institutionele zaken die internationale juridische instellingen betreffen. VenJ maakt bijvoorbeeld deel uit van de Nederlandse delegatie van de Assembly of State Parties (ASP) van het ICC. Het ministerie is voorzitter van de Haagse werkgroep op het gebied van samenwerking met het ICC en neemt deel aan de werkgroep over complementariteit. Het heeft het voortouw gehad bij het initiatief tot een multilateraal mechanisme voor interstatelijke rechtshulp. Hiernaast bestaat het takenpakket van VenJ uit allerlei praktische zaken die voortvloeien uit de vestiging van de juridische instellingen in Den Haag. Denk bijvoorbeeld aan het verstrekken van visa aan getuigen en het transport van verdachten en gedetineerden.

---

[65] Informatie op basis van intranet BZ. 3D staat voor *diplomacy, defence, development*.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken zijn betrokken bij de besprekingen over internationaal gebied. En het ministerie van Defensie is uiteraard betrokken bij de coördinatie van de VN-inspanningen in Mali, zoals genoemd in hoofdstuk 6.

3.1.3 Onafhankelijke externe advisering

Adviesraad internationale vraagstukken (AIV)

De AIV adviseert de regering en de Staten-Generaal over het buitenlandse beleid, in het bijzonder met betrekking tot de rechten van de mens, vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.[66] De AIV telt vier commissies, waaronder een commissie vrede en veiligheid (CVV). De AIV bracht in de periode 2009-2014 32 adviezen uit. Dertien keer werd het advies opgesteld door een commissie waaraan ook leden van de CVV deelnamen. Het ging hierbij bijvoorbeeld om regionale vraagstukken, zoals de Arabische regio of de strategische betekenis van Azië. Twee keer was er sprake van een advies van uitsluitend leden van de CVV (piraterijbestrijding, strategisch concept van de NAVO). Twee keer bracht de AIV een advies uit in samenwerking met de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (Arctische regio en *transitional justice*).

Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV)

De CAVV adviseert de regering en het parlement over vraagstukken van internationaal recht, zowel op eigen initiatief als op verzoek van de regering of het parlement. De CAVV behandelt juridische vraagstukken waarin de uitleg van het internationaal recht en de gewenste ontwikkeling van dit recht centraal staan. In de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting bracht de CAVV zeven adviezen uit, waarvan, zoals hiervoor aangegeven, twee gezamenlijk met de AIV/CVV.[67]

Externe volkenrechtelijke adviseur

Als reactie op de commissie-Davids zijn niet alleen veranderingen binnen het ministerie van BZ (zie hiervoor) doorgevoerd, maar is ook een externe volkenrechtelijke adviseur benoemd. Deze geeft op verzoek van de minister of naar eigen oordeel, als *second opinion* naast de ambtelijke adviseurs, advies over belangrijke kwesties van buitenlands beleid waarbij volkenrechtelijke aspecten in het geding zijn.[68] De Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over het aantal adviezen van de externe volkenrechtelijke adviseur, niet altijd over de inhoud. De externe volkenrechtelijke adviseur heeft de afgelopen jaren adviezen uitgebracht over Israël, Libië, Syrië, en luchtaanvallen in Irak en Syrië.

3.1.4 Coördinatie

De intra- en interministeriële coördinatie met betrekking tot het Nederlandse beleid voor de versterking van de internationale rechtsorde vindt plaats via bijeenkomsten over hoven en tribunalen, via bijeenkomsten die uitsluitend gaan over het ICC en op ad-hocbasis.[69] Bijeenkomsten staan gewoonlijk onder voorzitterschap van de directeur van DMM en worden bijgewoond door DMM/MP, DJZ/IR, de BZ-directie die kwesties inzake het gastlandschap behandelt, het ministerie van VenJ, de PV ICC en de ambassadeur Internationale Organisaties. De bijeenkomsten gaan voor een belangrijk deel over zaken die te maken hebben met de positie van Nederland als gastland, zoals asielaanvragen door mensen die naar Nederland komen om te getuigen.[70] Tijdens de ICC-bijeenkomsten worden meer beleidsmatige zaken besproken, zoals de agenda van de ASP of ontwikkelingen in de Haagse ICC-werkgroepen. Als het

---

[66] http://aiv-advies.nl/63t/over-de-aiv.
[67] http://www.cavv-advies.nl/Publications.
[68] In 2011 is prof. dr. P.A. Nollkaemper aangesteld als externe volkenrechtelijke adviseur. TK 2010-2011, 32500 V, nr. 190.
[69] Tot 2008 was er een speciale taakgroep ICC.
[70] Verslaglegging bijeenkomsten in BZ-archief.

gaat om het innemen van standpunten en beslissingen, vindt de coördinatie meer *ad hoc* plaats, meestal via emailcorrespondentie. Afhankelijk van het onderwerp en het forum vindt afstemming plaats met de PVVN in New York en met ambassades in de landen waar een kwestie speelt. Ondanks deze mechanismen bleek uit de reactie van verschillende respondenten dat de coördinatie tussen de BZ-directies en tussen de ministeries niet altijd optimaal is.[71]

De rolverdeling tussen de directies op het ministerie is voor vertegenwoordigers van andere landen niet altijd duidelijk. Hierdoor weten zij soms niet wie ze moeten benaderen. Dit laatste komt mede door de systematiek van plaatsingen bij BZ, die leidt tot een frequente wisseling van dossierhouders. Alleen de de specialistische directie DJZ is uitgezonderd van deze plaatsingssystematiek. Echte problemen heeft de frequente wisseling echter niet veroorzaakt. Wel brengen respondenten naar voren dat Nederland een keer met verschillende stem heeft gesproken tijdens een bijeenkomst van een ICC-werkgroep in 2014. Tot slot zijn er enkele voorbeelden waarbij sprake was van onvoldoende coördinatie bij onderhandelingen over verdragen. Hierdoor heeft Nederland soms verzuimd in te brengen dat een clausule moet worden ingebouwd over de beslechting van geschillen die gaan over de toepassing van een bepaald verdrag.[72]

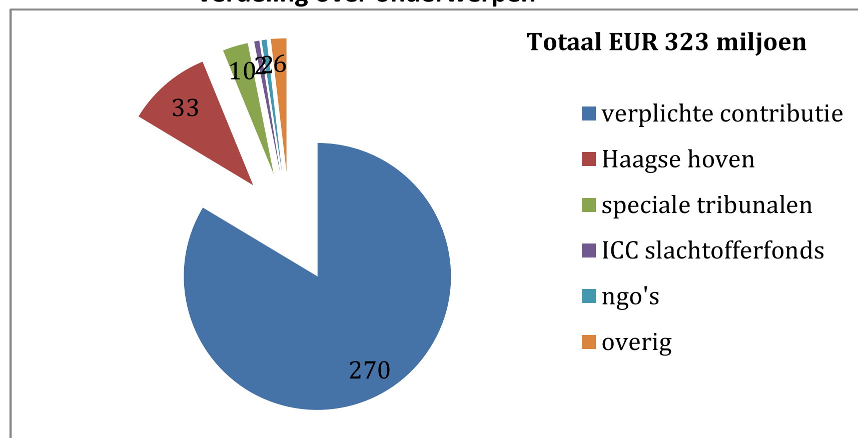
3.2 Uitgaven

De totale uitgaven voor de bevordering van de internationale rechtsorde onder doelstelling 1.1 van de MvT bedragen EUR 323 miljoen voor de periode 2008-2014.[73] De uitgaven per jaar zijn vrij constant, met een gemiddelde van ruim EUR 45 miljoen en een spreiding tussen de EUR 41 miljoen (2008) en EUR 52 miljoen (2013). De uitgaven zijn besteed aan 65 in het financieel administratiesysteem van het ministerie van BZ geregistreerde activiteiten. Als activiteiten met een beperkt budget (< EUR 50.000) buiten beschouwing blijven, gaat het om vijftig activiteiten. De uitgaven betreffen de verplichte contributie aan de VN, bijdragen aan de OESO en wereldwijde activiteiten van internationale organisaties of ngo's, in Nederland uitgevoerde activiteiten ten behoeve van de Haagse instellingen of steun aan speciale, op één land gerichte tribunalen.

Het overgrote deel van de uitgaven (ruim EUR 270 miljoen, vijf activiteiten) bestaat uit verplichte contributies aan de VN en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het resterende bedrag van EUR 53 miljoen is besteed aan het faciliteren van de Haagse instellingen, de speciale strafhoven, het slachtofferfonds van het ICC, internationale ngo's en een aantal overige voor deze beleidsdoorlichting niet relevante zaken dan wel kleine activiteiten. Figuur 3.1 laat zien hoe de uitgaven over de verschillende onderwerpen zijn verdeeld.

[71] Interviews met vertegenwoordigers andere landen, BZ-staf en VenJ.
[72] Interviews met BZ-staf.
[73] De uitgaven betreffen de periode 2008-2014, dat wil zeggen één jaar meer dan de periode van evaluatie. De in hoofdstuk 5 besproken externe evaluaties van de door Nederland gefinancierde organisaties gaan over de periode vanaf 2008.

Figuur 3.1 **Uitgaven internationale rechtsorde (art. 1.1), EUR miljoen, 2008-2014; verdeling over onderwerpen**



Bron: financieel administratiesysteem ministerie BZ.

Vanwege het grote aandeel van de verplichte contributie aan de VN en de vestiging van de hoven bedraagt de dekking van de in deze beleidsdoorlichting geëvalueerde onderwerpen slechts 1,4 procent van alle uitgaven. Als de verplichte uitgaven en de uitgaven voor huisvesting niet worden meegerekend, gaat het om ongeveer een kwart van de uitgaven onder evaluatie. De resterende driekwart van de uitgaven zijn besteed aan niet in deze beleidsdoorlichting opgenomen ad-hoctribunalen dan wel aan onderwerpen die buiten de beleidsdoorlichting vallen, zoals R2P. Tabel 3.1 geeft de bedragen en percentages.

Tabel 3.1 **Uitgaven internationale rechtsorde art. 1.1, niet verplicht en niet bestemd voor huisvesting, 2008-2014; verdeling over onderwerpen**

	Bestemming uitgaven		Onderdeel van evaluatie	
	EUR (mln)	**%**	**EUR (mln)**	**%**
Speciale tribunalen	10	50	0,6	3
ICC-slachtofferfonds	2	10	2	10
Ngo's	2	10	2	10
Overig	6	30	-	-
Totaal	20	100	4,6	23

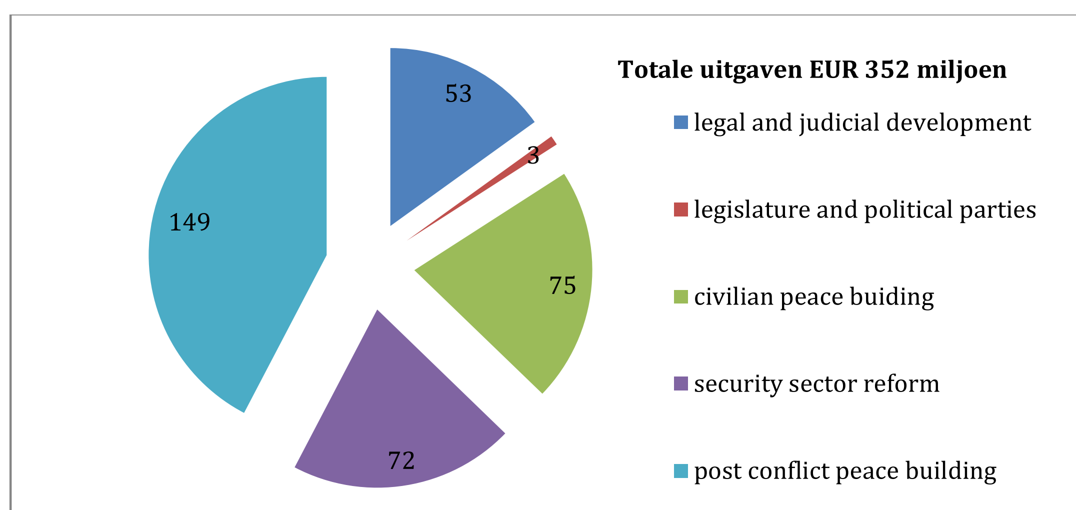
Bron: financieel administratiesysteem ministerie BZ.

De uitgaven die zijn gerelateerd aan de internationale rechtsorde, zijn breder dan de uitgaven in het kader van doelstelling 1.1. Deze uitgaven ressorteren onder andere artikelen van de MvT. Hier wordt

alleen een overzicht gegeven van de uitgaven voor vredesopbouw en rechtsstaatontwikkeling. Overige aan de internationale rechtsorde gerelateerde uitgaven blijven buiten beschouwing.[74]

De totale uitgaven voor vredesopbouw en rechtsstaatontwikkeling over de periode 2008-2014 bedragen EUR 352 miljoen. Figuur 3.2 geeft een overzicht van de verdeling over thema's. Deze is gebaseerd op de aan een activiteit gegeven codes van het *creditor reporting system* van de OESO (CRS-code). Een activiteit krijgt slechts één CRS-code.

Figuur 3.2 Uitgaven voor vredesopbouw en rechtsorde, EUR miljoen, 2008-2014; verdeling over onderwerpen

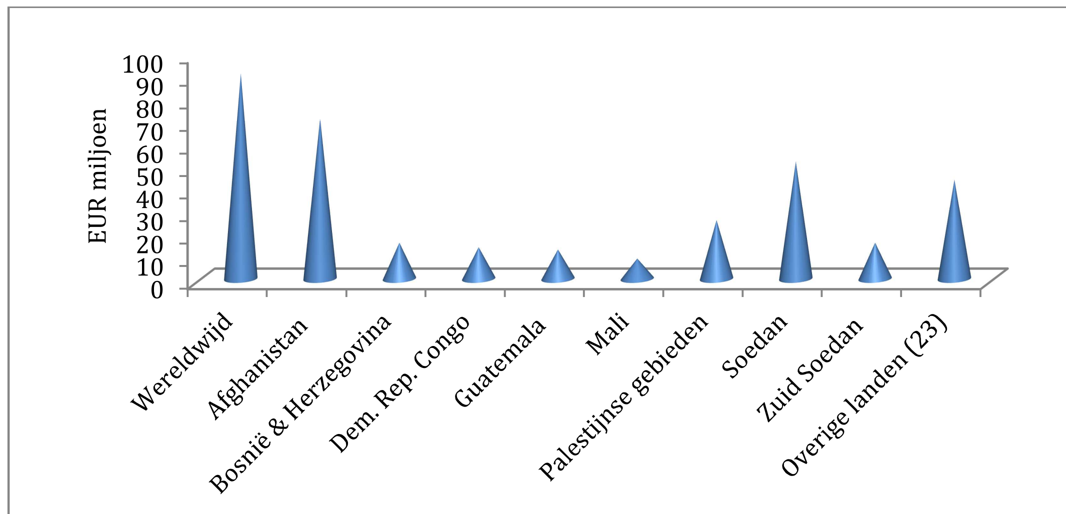


Bron: financieel administratiesysteem ministerie BZ.

Een kwart van de uitgaven (EUR 91 miljoen) is bestemd voor wereldwijde projecten. Van de overige middelen is 80 procent (EUR 217 miljoen) besteed in acht landen (figuur 3.3). In de IOB-beleidsdoorlichting *Investeren in stabiliteit* is een groot deel van deze uitgaven (wereldwijd, Afghanistan, Democratische Republiek Congo, Soedan en Zuid-Soedan) onder de loep genomen.[75]

Figuur 3.3 Uitgaven voor vredesopbouw en rechtsorde, EUR miljoen, 2008-2014; verdeling over landen

[74] IOB (2014) informeert over de uitgaven voor mensenrechten (EUR 60 miljoen op jaarbasis).
[75] IOB (2013). Twee derde deel van de uitgaven betreft de werelwijde activiteiten en de onderzochte landen.



Bron: financieel administratiesysteem ministerie BZ.

3.3 Discussie en conclusies

De frequente wisseling van dossierhouders op het ministerie van BZ is een *fact of life*. Alleen de specialistische directie DJZ vormt hierop een uitzondering. Om de continuïteit van het beleid te borgen is een goede inhoudelijke coördinatie dan ook van essentieel belang. Deze coördinatie betreft echter vaak praktische zaken en is weinig toegespitst op de beleidsontwikkeling. In de visie van een aantal betrokkenen zou het beleid tussen de directies en tussen de ministeries beter moeten worden afgestemd.

Het budget dat betrekking heeft op doelstelling 1.1 dekt een deel van de uitgaven voor het versterken van de internationale rechtsorde. Ook het budget van de overige beleidsartikelen draagt hieraan bij. De vrije ruimte onder doelstelling 1.1 is zeer beperkt en wordt goeddeels aangewend voor het tegengaan van straffeloosheid. In de hoofdstukken 4 en 5 komt de keuze aan de orde voor de organisaties die financiering ontvangen uit dit budget. Dit zijn in het algemeen organisaties die activiteiten uitvoeren die complementair zijn aan de inzet van Nederland in bilateraal en multilateraal verband.

Conclusies

- De betrokkenheid van veel actoren vereist een goede afstemming van het beleid. De coördinatie betreft echter vooral praktische zaken en is veel minder toegespitst op inhoudelijke zaken.
- De door Nederland gefinancierde ngo’s complementeren de multilaterale en bilaterale inzet.

4 Vreedzame geschillenbeslechting

Dit hoofdstuk spitst zich toe op de eerste van de vier voor deze beleidsdoorlichting bestudeerde onderwerpen: vreedzame geschillenbeslechting.[76] Eerst komen verschillende manieren aan de orde om geschillen tussen staten vreedzaam te beslechten (paragraaf 4.1) en vervolgens het door Nederland op dit terrein gevoerde beleid (paragraaf 4.2). Paragraaf 4.3 gaat over de inspanningen met betrekking tot het Internationaal Gerechtshof (IGH) en het Permanent Hof van Arbitrage (PHA), en de daarmee behaalde resultaten. Paragraaf 4.4 belicht de Nederlandse steun aan het International Peace Institute (IPI). Het hoofdstuk eindigt met een discussie en enkele conclusies over de Nederlandse inzet voor vreedzame geschillenbeslechting.

4.1 Achtergrond

De verplichting om geschillen vreedzaam te beslechten is verankerd in het VN-Handvest, het internationaal gewoonterecht, multilaterale en bilaterale verdragen en diverse resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN). Voor vreedzame geschillenbeslechting is een aantal methoden beschikbaar. Deze kunnen worden ingedeeld in diplomatieke middelen, dat wil zeggen niet-bindende vormen van geschillenbeslechting, en juridische middelen, ofwel afdwingbare vormen van geschillenbeslechting. Diplomatieke middelen zijn onderhandeling, het aanbieden van goede diensten, *mediation*, feitenonderzoek en verzoening. In de praktijk is het onderscheid tussen deze methoden niet vastomlijnd en worden diverse methoden na of naast elkaar toegepast. De meeste geschillen tussen staten worden via onderhandeling opgelost. Is deze methode niet mogelijk of lukt ze niet, dan zoeken de staten met enige regelmaat bemiddeling van een derde partij. Ook regionale organisaties kunnen bemiddelen via daartoe ingestelde mechanismen. De VN meldde in 2009 een toename van het aantal gevallen waarin staten *mediation* zochten en toepasten.[77]

Juridische middelen zijn arbitrage en rechtspraak. Hierbij is de beslissing van de derde partij of het Hof bindend onder internationaal recht. Arbitrage wordt gekenmerkt door flexibiliteit. Beide partijen stemmen van tevoren in met het proces en met de samenstelling van een tribunaal. Afhankelijk van de aard van het conflict bestaan er verschillende mogelijkheden voor een juridische uitspraak. Partijen kunnen kiezen voor het PHA, dat diensten aanbiedt voor arbitrage bij conflicten tussen staten, tussen niet-statelijke actoren en tussen een staat en een niet-statelijke actor. Het PHA is, anders dan de naam suggereert, niet permanent en doet niet alleen aan arbitrage, maar kan bij conflicten ook verzoening en *fact-finding* aanbieden. Het PHA is een intergouvernementele organisatie van 117 landen. Het Hof kan behulpzaam zijn bij de selectie van arbiters en kan op verzoek arbiters benoemen. Een beheersraad van lidstaten besluit over het te voeren beleid, en een internationaal bureau, dat onder leiding staat van de secretaris-generaal, biedt administratieve ondersteuning. Landen en niet-statelijke partijen doen in toenemende mate een beroep op het PHA, vooral sinds 2000.[78]

Landen kunnen ook kiezen voor het IGH, dat is gevestigd in Den Haag. Dit is het belangrijkste juridische orgaan van de VN en spreekt zich bindend uit over geschillen tussen staten. Eenenzeventig landen hebben de verplichte rechtsmacht van het IGH erkend, meestal met een aantal voorbehouden. Nederland erkende de verplichte rechtsmacht van dit Hof in 1956 voor geschillen die dateren van na

---

[76] De informatie in dit hoofdstuk is goeddeels ontleend aan Benatar (2015). Verwijzing naar bronnen wordt in dit hoofdstuk alleen opgenomen als het de inzet van Nederland betreft.

[77] United Nations Security Council (2009).

[78] http://www.pca-cpa.org/showpagea7cf.html?pag_id=1029.

1921, onder voorbehoud van reciprociteit.[79] Naast uitspraken over geschillen is het IGH gemandateerd om adviezen (*advisory opinions*) te geven, op verzoek van de AVVN, de VN-Veiligheidsraad (VNVR), de Sociaaleconomische Raad van de VN, een aantal gespecialiseerde VN-organisaties en het Internationaal Atoomagentschap. De AVVN en de VNVR kiezen de vijftien rechters van het Hof steeds voor een hernieuwbare periode van negen jaar. De griffie is verantwoordelijk voor het beheer. Sinds de oprichting in 1946 zijn er tot nu toe 144 contentieuze zaken voorgelegd, waarbij er vooral na 1990 sprake is van een toename.[80]

Wanneer een geschil de interpretatie van het VN-zeerechtverdrag betreft, staat de mogelijkheid open dit voor te leggen aan het Internationaal Zeerechttribunaal. Nederland heeft verklaard geschillen voor te leggen aan het IGH indien de andere partij de jurisdictie van het Hof aanvaardt.[81] Als dit niet het geval is, dan is arbitrage van toepassing. De voorkeur gaat daarbij uit naar het PHA.

4.2 Nederlands beleid

De preventie van conflicten vormt een van de beleidsaccenten in de internationale veiligheidsstrategie (2013). In de visie van de regering draagt inbedding in het multilaterale systeem bij aan het zoeken naar een vreedzame conflictoplossing. In toenemende mate wijst zij daarbij op het belang van diplomatieke manieren als onderhandeling en bemiddeling. Hoewel Nederland in tegenstelling tot landen als Finland en Noorwegen geen traditie heeft van conflictbemiddeling, steunt het wel initiatieven op dit gebied, zoals die van VN-organen of ngo's die zich hierop richten. Nederland is lid van de VN-groep *Friends of Mediation*, een groep die de aandacht wil vestigen op het belang van mediation en die de experts op dit terrein met elkaar in contact brengt.[82] Nederland heeft vooralsnog geen invloedrijke rol gehad in deze groep.[83] Wat betreft het IGH en het PHA heeft Nederland wel een lange traditie. Onder het beleidsartikel over de internationale rechtsorde in de MvT's bij de begroting van het ministerie van BZ krijgt de inzet voor deze hoven dan ook meer aandacht dan de overige vormen van geschillenbeslechting.

4.3 IGH en PHA

4.3.1 Bekendheid met het IGH en het PHA

Nederland vestigt in diverse fora, vooral in ***VN***-verband, de aandacht op de rol van het IGH en het PHA in vreedzame geschillenbeslechting. Deze paragraaf geeft een bondige, niet-uitputtende beschrijving van de Nederlandse inzet op dit terrein tijdens enkele belangrijke bijeenkomsten.

In de aanloop naar de *high level* VN-bijeenkomst op het gebied van de rechtsstaat (2012) benadrukte de Nederlandse permanent vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties (PVVN) in New York het belang van vreedzame geschillenbeslechting. Ook bepleitte hij erkenning van de verplichte rechtsmacht van het IGH.[84] Tijdens zijn toespraak op de bijeenkomst deed ook de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) een

[79] http://www.icj-cij.org/jurisdiction/?p1=5&p2=1&p3=3&code=NL. Hierin staat dat Nederland de rechtsmacht aanvaardt '*as compulsory ipso facto and without special agreement, in relation to any other State accepting the same obligation, that is on condition of reciprocity, the jurisdiction of said Court in all disputes arising or which may arise after 5 August 1921, with the exception of disputes in respect of which the parties, excluding the jurisdiction of the International Court of Justice, may have agreed to have recourse to some other method of pacific settlement.*'
[80] http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3.
[81] https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en#EndDec.
[82] http://peacemaker.un.org/friendsofmediation.
[83] Interview met BZ-staf.
[84] http://www.netherlandsmission.org/statements/2012/18-april-12.html.

oproep hiertoe.[85] Nederland organiseerde en marge van deze vergadering een ministeriële ontbijtbijeenkomst over de rol van het IGH en het PHA. In 2013 was het opnieuw gastheer voor een side event, deze keer om het honderdjarig bestaan van het Vredespaleis te memoreren, in aanwezigheid van de president van het IGH en de secretaris-generaal van het PHA. Roemenië was een van de deelnemende landen en heeft later (2015) de verplichte rechtsmacht van het IGH erkend. Tijdens bijeenkomsten van de AVVN en de VNVR vestigde de PVVN de opnieuw aandacht op vreedzame geschillenbeslechting.[86]

In het kader van de ***EU*** is Nederland succesvol geweest bij het verkrijgen van het label 'Europees erfgoed' voor het Vredespaleis. Dit biedt voordelen en maakt het eenvoudiger om bekendheid te geven aan het paleis en haar bewoners. Nadeel is dat het een Europees stempel is, waardoor het zou kunnen bijdragen aan het sentiment dat het gaat om Europese – lees: westerse – instituties, terwijl de hoven mondiaal zijn en ten dienste staan van alle landen.

In het kader van de ***Raad van Europa*** (RvE) is de stuurgroep van de juridisch adviseurs het meest relevante forum om het internationaal recht te bespreken en te ontwikkelen. De groep vormt een forum voor gedachtewisseling en geeft advies aan het Comité van Ministers van de RvE. Nederland was in de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting twee jaar voorzitter van deze groep en heeft toen vreedzame geschillenbeslechting sterk in de schijnwerper gezet. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap werd onderzocht of de Europese conventie voor vreedzame geschillenbeslechting aan herziening toe was. De stuurgroep concludeerde dat de conventie nog altijd goed is, maar wel meer bekendheid zou moeten krijgen.

De ***viering 100 jaar Vredespaleis*** in 2013 vormde het belangrijkste publieksevenement tijdens de evaluatieperiode. De viering ging gepaard met talrijke publieksactiviteiten. Hiernaast was Nederland gastheer van een ministeriële bijeenkomst over vreedzame geschillenbeslechting in het Vredespaleis. De secretaris-generaal van de VN stelde in zijn openingsspeech dat verplichte erkenning van de rechtsmacht van het IGH een versterking vormt van de internationale rechtsorde. Voorts sprak hij zijn waardering uit over landen die de in het VN-Handvest genoemde manieren hadden gebruikt om escalatie van conflicten tegen te gaan en geschillen op te lossen. Het PHA verzorgde een live internetuitzending van een seminar over nieuwe uitdagingen op het gebied van arbitrage.

Ook in ***bilaterale contacten*** en via het ***organiseren van bijeenkomsten*** vroeg Nederland aandacht voor het belang van vreedzame geschillenbeslechting en de rol van het IGH en het PHA. In de evaluatieperiode ging het onder meer om het faciliteren van een boekpresentatie van een voormalig rechter van het IGH in Sri Lanka en het faciliteren van bijeenkomsten in Costa Rica en Zuid-Afrika.[87] Het IGH en het PHA kregen zowel in de bilaterale contacten als bij de promotieactiviteiten aanmerkelijk minder aandacht dan het ICC (zie hoofdstuk 5). In het kader van het Haagse ***project vrede en recht*** vonden activiteiten plaats om meer bekendheid te geven aan de in Den Haag gevestigde hoven, met inbegrip van het IGH en het PHA. Zo brachten leden van de hoven in 2013 een bezoek aan Maleisië en Indonesië (zie hoofdstuk 5), hield een IGH-rechter uit Oeganda een toespraak op de Nederlandse ambassade in Zimbabwe (2013) en werd in de VS een bijeenkomst gefinancierd met de drie vrouwelijke rechters van het IGH (2014).

---

[85] http://www.unrol.org/files/Statement_TheNetherlands.pdf.
[86] http://www.netherlandsmission.org/statements/2012/30-may-12.html. De PV gaf aan dat het IGH niet alleen een rol speelt bij het oplossen van conflicten, maar ook bij het voorkomen daarvan. Hij riep op tot erkenning van de verplichte rechtsmacht en spoorde partijen tevens aan meer gebruik te maken van het PHA.
[87] Informatie uit BZ-archief, 2013 en 2014.

De informatie over de Nederlandse betrokkenheid bij vreedzame geschillenbeslechting, en meer in het bijzonder bij het IGH en het PHA, op de ***website van de Rijksoverheid*** is schaars en moeilijk toegankelijk. Bij de verhandeling over de internationale rechtsorde worden deze twee hoven niet eens genoemd, dit in tegenstelling tot de *ad hoc* georganiseerde strafrechtelijke tribunalen en het ICC. Op de website staan alleen toespraken van bewindslieden over het IGH en het PHA.

4.3.2 Functioneren van het IGH en het PHA

De effectiviteit van de hoven wordt mede bepaald door de mate waarin staten toegang hebben tot de hoven, door de procedures en door het beheer. Vanzelfsprekend valt de rechtspraak zelf, dan wel de arbitrage, buiten de invloedssfeer van Nederland.

Het ***Internationaal Gerechtshof*** is een VN-orgaan. Interne maatregelen worden in grote mate door de hoven zelf bepaald. De mogelijkheden voor een land om zich in te zetten voor effectieve procedures bij het IGH zijn dus beperkt. Nederland heeft als VN-lidstaat wel een stem bij de verkiezing van rechters. Het hanteert het principe dat kwaliteit de doorslag geeft en er bij de verkiezing van rechters geen sprake mag zijn van steunruil. Nederland maakt zijn voorkeur voor een kandidaat om die reden niet bekend, tenzij het om een Nederlandse kandidaat gaat. Niet alle landen gaan op deze wijze te werk. De kwaliteit van een rechter is dan ook niet altijd doorslaggevend; ook politieke overwegingen kunnen een rol spelen. Dit geldt ook voor het ICC.

Via een bijdrage aan het vrijwillige trustfund zou Nederland het IGH toegankelijker kunnen maken voor landen die minder draagkrachtig zijn en de kosten voor procesvoering niet zelf kunnen opbrengen.[88] Nederland heeft dit niet gedaan, maar wel op andere wijze geprobeerd het Hof toegankelijk te maken. Zo nam het in 2012 samen met Zwitserland het initiatief voor een handboek over het aanvaarden van de jurisdictie van het IGH.[89] Het waakte over de kwaliteit van de publicatie en bepleitte medefinanciering van dit project door andere landen.

In het geval van het ***Permanent Hof van Arbitrage*** is de minister van BZ, zoals vastgelegd in de conventies voor vreedzame geschillenbeslechting uit 1899 en 1907, voorzitter van de beheersraad. Het afdelingshoofd van DJZ/IR vervangt hem hierbij gewoonlijk. Lidstaten van het PHA hebben het recht om maximaal vier personen te benoemen als zogenoemde Leden van het PHA. Voor de geschillenoplossing in het kader van een aantal verdragen is een lijst beschikbaar met arbiters/mediators. Een land kan iemand nomineren voor een plaats op deze lijst en geeft daarmee het signaal arbitrage en andere vormen van vreedzame geschillenoplossing belangrijk te vinden. Nederland heeft een aantal keer gebruikgemaakt van deze mogelijkheid, maar niet altijd.[90]

Partijen dragen zelf de kosten voor de arbitrage. Anders dan bij het IGH gaat het hierbij ook om administratieve kosten. Voor landen met onvoldoende draagkracht bestaat er een fonds voor financiële hulp. Een curatorium van dit fonds beslist of landen aan de criteria voldoen om in aanmerking te komen voor een bijdrage en hoe hoog die bijdrage zal zijn. Het internationale bureau voert de besluiten uit. Nederland heeft gedurende de periode van evaluatie meermaals een bijdrage geleverd aan dit fonds.[91]

---

[88] De VN betaalt alleen de beheers- en administratieve kosten van het IGH. In de periode van evaluatie hebben Burkina Faso en Niger een verzoek ingediend bij dit trustfonds, waarna ze tot een vreedzame oplossing kwamen van een geschil.
[89] *Handbook on Accepting the Jurisdiction of the International Court of Justice: Model Clauses and Templates*, Annex, UN Doc. A/68/963 (2014). Op: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/963.
[90] Benatar (2015) geeft de details.
[91] Jaarrapporten PHA ; http://www.pca-cpa.org/showpagea5b0.html?pag_id=1069.

4.3.3 Inbreng ten behoeve van het advies inzake Kosovo

Landen kunnen op verzoek informatie aanleveren ten behoeve van een IGH-advies.[92] Deze mogelijkheid heeft zich in de periode van evaluatie één keer voorgedaan, namelijk met betrekking tot de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo (2008). De internationale gemeenschap was verdeeld over de wettelijke status van deze verklaring en de AVVN vroeg het IGH om een advies. Nederland heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid om informatie aan te leveren. Dit was een politiek besluit, ingegeven door het belang van de kwestie en het feit dat Nederland hierover een duidelijke visie had. In 2009 presenteerde het een document waarin onder meer stond dat het recht op zelfbeschikking was geschonden en dat de onafhankelijkheidsverklaring in overeenstemming was met het internationale recht.[93] Voorts maakte Nederland gebruik van de mogelijkheid om commentaar te geven op de inbreng van andere landen. Eind 2009 gaf het tijdens een zitting een mondelinge verklaring die in grote mate over het zelfbeschikkingsrecht ging. Vragen van rechters na afloop van de mondelinge uiteenzettingen werden later schriftelijk beantwoord.[94] De BZ-staf die betrokken was bij dit proces, vond dat hiermee een positieve invulling was gegeven aan de ambitie om de ontwikkeling van het internationale recht te bevorderen.

4.3.4 Resultaten

Het handboek over de procedures van het ***IGH*** is vertaald in alle VN-talen en beschikbaar via de website van het Hof. Over het gebruik van het boek zijn geen gegevens beschikbaar.[95] Sinds 2009 hebben zes landen, te weten Oost-Timor, Litouwen, Marshall Eilanden, Italië, Ierland en Roemenië de verplichte rechtsmacht van het IGH erkend.

Over het geheel genomen zijn er sinds 1990 steeds meer geschillen aan het IGH voorgelegd. Waren er in het verleden jaren waarin het Hof geen of slechts één zaak in behandeling had, in de periode van evaluatie heeft het zich uitgesproken over acht geschillen tussen staten. Deze betroffen onder meer diplomatieke bescherming, de territoriale afbakening van maritiem gebied, het recht om een rivier te bevaren, milieubescherming, de veronderstelde schending van de Conventie inzake uitbanning van rassendiscriminatie, de toegang van een land tot een internationale organisatie en de schending van de immuniteiten van een land.[96] Op het moment van schrijven zijn er twaalf zaken in behandeling. Het is niet mogelijk te bepalen in hoeverre de toename van het aantal zaken een gevolg is van de Nederlandse inspanningen om meer bekendheid aan het Hof te geven.

Het ***advies van het IGH over Kosovo*** luidde dat de onafhankelijkheidsverklaring niet in tegenspraak was met het internationale recht. Het was daarmee minder verstrekkend dan, maar niet in tegenspraak met, de Nederlandse inbreng.[97] Mede gezien de inbreng van andere landen is het plausibel dat de bijdrage van Nederland is meegewogen bij de opstelling van dit advies.

Landen en niet-statelijke partijen maken in toenemende mate gebruik van het ***PHA***. In de evaluatieperiode voor deze beleidsdoorlichting vond arbitrage plaats tussen staten over de territoriale afbakening van maritiem gebied, de bouw van een waterkrachtcentrale en de schending van het humanitair recht. Hiernaast arbitreerde het PHA in een aantal zaken waarbij niet-statelijke actoren

---

[92] De officiële term in het handvest is 'informatie'. In feite is het een uitgebreid juridisch standpunt.
[93] Als alternatief werd de formulering, 'niet geautoriseerd en niet verboden door internationaal recht' gesuggereerd.
[94] http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15734.pdf ; http://www.icj-cij.org/docket/files/141/17890.pdf ; http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15652.pdf.
[95] http://www.icj-cij.org/publications/en/manuel_en.pdf.
[96] Benatar (2015) geeft details en bronverwijzing.
[97] http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf.

waren betrokken.[98] Op dit moment heeft het vijf zaken voor arbitrage tussen staten in behandeling, en een aantal geschillen waarbij niet-statelijke actoren zijn betrokken. Ook hier is het niet mogelijk om vast te stellen of, en zo ja in welke mate, Nederlandse inspanningen hebben bijgedragen aan de toename van het aantal zaken.

Zelf was Nederland gedurende de periode van evaluatie partij in een spraakmakende zaak die is voorgelegd aan een arbitragetribunaal waarbij het PHA als griffie fungeerde, namelijk de zaak over de ***Arctic Sunrise***. Deze beleidsdoorlichting gaat niet over zaken waarbij Nederland zelf partij is. Omdat de zaak zo bekend is en een goede illustratie vormt van de wijze waarop arbitrage in geschillen verloopt, wordt deze hier echter zeer beknopt samengevat.

Nederland had als vlaggenstaat een dispuut met Rusland over het aan boord gaan van dit schip door de Russische autoriteiten, de arrestatie en voorlopige hechtenis van de bemanning en de inbeslagname van het schip. Pogingen om via onderhandelingen te bewerkstelligen dat Rusland het schip zou vrijgeven en de personen zou vrijlaten, mislukten. Vervolgens heeft Nederland het geschil voorgelegd aan een arbitragetribunaal, zoals vastgelegd in het VN-Zeerechtverdrag. Het PHA fungeerde als griffie van dit tribunaal. Tegelijkertijd verzocht Nederland het in Hamburg gevestigde Internationaal Zeerechttribunaal om een uitspraak te doen over de voorlopige maatregelen.[99] De zittingen van dit Zeerechttribunaal vonden plaats in afwezigheid van Rusland en resulteerden in een voor Nederland gunstige beslissing.[100] Het arbitragetribunaal werd verzocht vast te stellen of Rusland zou moeten overgaan tot schadeloosstelling omdat het zijn verplichtingen ten opzichte van Nederland had geschonden inzake de bescherming van onderdanen en de bemanning van het onder Nederlandse vlag varende schip.[101] Ook deze zittingen vonden plaats in afwezigheid van Rusland. Het arbitragetribunaal deed in augustus 2015 een voor Nederland gunstige uitspraak. Rusland heeft vooralsnog aangegeven de uitspraak naast zich neer te leggen. Het feit dat een land dat zich heeft gecommitteerd aan het Zeerechtverdrag, de bij dit verdrag vastgelegde geschillenbeslechting niet respecteert, doet afbreuk aan het internationaal recht.

4.4 International Peace Institute

Achtergrond

Het International Peace Institute (IPI) is een in New York gevestigde onafhankelijke denktank gericht op de preventie en oplossing van conflicten. Het beoogt deze doelen te bereiken door instituties op het gebied van vrede en veiligheid te versterken en gouvernementele en niet-gouvernementele beleidsmakers op sleutelposities te informeren en adviseren over relevante recente ontwikkelingen. Speciale aandacht gaat uit naar het beïnvloeden van de beleidsagenda van de VN en het versterken van de capaciteit van regionale organisaties. Het IPI bepleit een gedifferentieerde aanpak die voldoende aandacht schenkt aan de context waarin conflicten plaatsvinden en gebruik maakt van lokale kennis en ervaring. De organisatie voert diverse regionale en thematische programma's uit, alsmede een trainingsprogramma over diplomatie. De belangrijkste activiteiten zijn het verrichten van beleidsonderzoek, het uitbrengen en verspreiden van publicaties en de organisatie van bijeenkomsten.

[98] Benatar (2015) geeft details en bronverwijzing.
[99] Nederland legt geschillen over het zeerecht voor aan het IGH of aan een tribunaal waarvoor het PHA als griffie optreedt. Omdat snel provisorische maatregelen dienden te worden genomen, is de zaak eerst voorgelegd aan het zeerechttribunaal.
[100] https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.22/Note_verbale_Russian_Federation_eng.pdf; https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.22/Order/C22_Ord_22_11_2013_orig_Eng.pdf.
[101] http://www.pca-cpa.org/2014-02%20Award%20on%20Jurisdiction1f28.pdf?fil_id=2845.

Nederland heeft vanaf 2012 een institutionele bijdrage gegeven aan het IPI (EUR 200.000 per jaar) en een project gefinancierd over kennisuitwisseling in Afrika (EUR 100.000). Dit had tot doel de Afrikaanse lokale kennis en ervaring op het gebied van vredesopbouw toegankelijker te maken voor het hele continent en de bredere mondiale gemeenschap.

Het besluit van Nederland om hieraan bij te dragen berust op het feit dat het IPI een belangrijke problematiek aan de orde stelt en een goed netwerk en een goede reputatie heeft. Bovendien verloopt de communicatie tussen donoren en het IPI soepel. De organisatie rapporteert jaarlijks over haar werkzaamheden en de daarmee bereikte resultaten.

Resultaten

Overeenkomstig de planning heeft het IPI landen geadviseerd, bijeenkomsten georganiseerd en studies uitgebracht. In totaal zijn er sinds 2012 102 publicaties uitgebracht en 297 bijeenkomsten georganiseerd.[102] De website van het IPI wordt in toenemende mate gebruikt. Voorbeelden van publicaties zijn een studie over de samenwerking tussen de VN en de Afrikaanse Unie (AU) bij vredesoperaties, een publicatie over de Arabische jeugd en revoluties en contrarevoluties in Tunesië en Egypte, drie rapporten over de lokale respons op de situatie in Syrië en een rapport over georganiseerde misdaad en vredesoperaties. Partnerschappen zijn onder meer aangegaan met de AU en met Mongolië. Het trainingsprogramma over diplomatie verliep conform de planning: het IPI verzorgde jaarlijks een training voor diplomaten uit het middenkader. Binnen het project over capaciteitsuitwisseling zijn vijf casestudies uitgevoerd: dat is één meer dan voorzien. Over het geheel genomen kan worden gesteld dat het IPI de geplande output heeft gerealiseerd.[103]

Het IPI heeft een aantal indicatoren ontwikkeld voor resultaatmeting, zoals het aantal verzoeken dat het ontving van de VN en de lidstaten, het aantal keer dat gebruik is gemaakt van de eigen kennis en het aantal verzoeken voor het organiseren van bijeenkomsten.[104] De rapportage van het IPI betreft de bereikte output en gaat niet in detail in op de doelbereiking. Het is plausibel dat het instituut heeft bijgedragen aan een betere kennis over vrede en veiligheid onder een redelijk groot en divers publiek. Volgens het ministerie van BZ is deze bijdrage zichtbaar geworden, zijn de doelstellingen waar mogelijk gerealiseerd en liet de organisatie zien dat de doelgroepen de aanbevelingen meenamen.[105]

4.5 Discussie en conclusie

Preventie van conflicten en vreedzame geschillenbeslechting vormen Nederlandse beleidsprioriteiten. Nederland heeft geen grote traditie opgebouwd als bemiddelaar in conflicten, maar zich wel geprofileerd als gastland voor internationale hoven die zich buigen over geschillen. In de MvT’s van de begroting van het ministerie van BZ ligt de nadruk eveneens op internationale instellingen en hoven.

Nederland vestigde in VN-fora de aandacht op het IGH en het PHA. Een aantal keer heeft het landen aangespoord de verplichte rechtsmacht van het IGH te erkennen. Ook in de campagne voor het lidmaatschap van de VNVR belooft Nederland zich als lid in te zetten voor het gebruik van instrumenten voor vreedzame geschillenbeslechting, zoals het IGH en PHA.

---

[102] http://www.ipinst.org/category/events; http://www.ipinst.org/category/publications.
[103] http://www.ipinst.org/category/annual-report; BZ-archief.
[104] Zelf spreekt IPI over impactmeting, maar de meeste indicatoren gaan niet over impact in evaluatieve zin, nl. dat gedeelte van de uitkomst dat is toe te schrijven aan de activiteiten van IPI.
[105] Slotdocument 2012 en 2013. BZ-archief.

Voor zover uit de documenten valt op te maken, heeft Nederland de kwestie van het maken van voorbehouden bij de erkenning van de verplichte rechtsmacht niet ter sprake gebracht.[106] Evenmin heeft het de eigen voorbehouden tegen het licht gehouden. In bilateraal kader schonk Nederland weinig aandacht aan de mogelijkheden van het IGH en het PHA. In de voorkomende gevallen gebeurde dit meestal in combinatie met het bevorderen van de samenwerking met het ICC. In 2007 is binnen BZ voorgesteld om in bilaterale contacten op een meer systematische wijze aandacht te geven aan het IGH en het PHA, maar dit is nooit tot uitvoering gebracht.[107] De website van de Rijksoverheid blijft in gebreke als het gaat om informatie over vreedzame geschillenbeslechting. Bij de onderwerpen vrede en veiligheid en internationale rechtsorde gaat de website uitgebreid in op de internationale strafhoven, maar er is geen aandacht voor het IGH en het PHA.

Conclusies

- Nederland heeft in VN-fora met enige regelmaat de aandacht gevestigd op het IGH en het PHA. In bilaterale contacten kregen het IGH en het PHA weinig aandacht.
- Bij het bevorderen van de erkenning van de verplichte rechtsmacht van het IGH bleef het maken van voorbehouden onbesproken.
- Waar mogelijk heeft Nederland het functioneren van het IGH en het PHA gefaciliteerd. Nederland droeg niet bij aan het IGH-fonds dat middelen ter beschikking stelt aan landen die zelf niet in staat zijn de juridische ondersteuning van een zaak bij het IGH te bekostigen.
- De website van de Rijksoverheid biedt weinig informatie over de rol van het het IGH en PHA bij vreedzame geschillenbeslechting.

[106] Eén van de zes respondenten die zich over geschillenbeslechting uitspraken, noemde de inzet voor erkenning van de verplichte rechtsmacht van het IGH überhaupt weinig zinvol.
[107] Intern document 2007. BZ-archief.

5 Tegengaan van straffeloosheid

Dit hoofdstuk begint met een beknopte beschrijving van de mogelijkheden om straffeloosheid tegen te gaan (paragraaf 5.1) en van het Nederlandse beleid op dit gebied (paragraaf 5.2).[108] Paragraaf 5.3 gaat in op de betrokkenheid van Nederland bij het Internationaal Strafhof (ICC) en paragraaf 5.4 stelt de Nederlandse betrokkenheid bij twee speciale tribunalen centraal: het Bijzonder Tribunaal voor Libanon (STL) en het Joegoslavië-tribunaal (ICTY). In paragraaf 5.5 komt het initiatief tot een multilateraal verdrag voor interstatelijke rechtshulp aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met een beschouwing en enkele conclusies over het tegengaan van straffeloosheid.

5.1 Inleiding

Internationaal strafrecht voorziet in het strafbaar stellen en vervolgen van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan bepaalde ernstige misdrijven die de internationale gemeenschap ziet als een schending van specifieke door het internationale recht beschermde normen.[109] Deze *core crimes under international law* (hierna internationale misdrijven genoemd) zijn genocide, oorlogsmisdrijven en misdaden tegen de menselijkheid. De idee voor een strafhof voor internationale misdrijven kwam al ter sprake tijdens de twee Haagse Vredesconferenties (1899, 1907), maar pogingen om het daadwerkelijk op te richten strandden toen.[110] Pas na de Tweede Wereldoorlog werden er twee tribunalen opgericht, het Neurenberg-tribunaal en het Tokyo-tribunaal.[111]

De verplichting om onderzoek te doen naar en vervolging in te stellen bij internationale misdrijven is gegrond in het internationaal recht. Belangrijke verdragen zijn de VN-genocideconventie (1951), de Geneefse conventies inzake gewapend conflict (vier conventies uit 1949) en de VN-conventie inzake marteling en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (UNCAT, 1984). Toch worden daders van internationale misdrijven vaak niet vervolgd in de landen waar zij de misdaden hebben begaan. Redenen zijn het ontbreken van een juridisch kader hiervoor en/of het ontbreken van de capaciteit dan wel de bereidheid om vervolging in te stellen, of een combinatie van beide. Begin jaren 90 groeide het besef dat ernstige internationale misdrijven soms onbestraft blijven. Om dit te voorkomen werden voor specifieke situaties ad-hoctribunalen ingesteld, al dan niet onder auspiciën van de VN. Ook kwam er meer aandacht voor rechtsstaatontwikkeling in landen met een post-conflictsituatie.

Met het aanvaarden van het Statuut van Rome (SvR) in 1998 werd besloten het ICC op te richten. Dit Hof is bedoeld als *ultimum remedium* en dient als aanvulling op de nationale berechting van internationale misdrijven. Het SvR bepaalt dat het ICC jurisdictie heeft over genocide, oorlogsmisdrijven en misdaden tegen de menselijkheid en legt de procedures en de organisatie van het ICC vast.[112] Na een onverwacht snel ratificatieproces trad het SvR op 1 juli 2002 in werking. Het beschikte echter nog niet over een gebouw, een budget en staf.[113] Het ICC is nu ruim tien jaar operationeel en wordt geconfronteerd met een aantal problemen die het functioneren belemmeren. In de eerste plaats heeft een aantal belangrijke landen, waaronder drie permanente leden van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) –

---

[108] De tekst van dit hoofdstuk is goeddeels ontleend aan Zeegers (2015). Voor referenties naar literatuur over de achtergrond en de casuïstiek wordt verwezen naar dit document. Referenties over de inzet van Nederland zijn ook in deze verkorte weergave opgenomen.
[109] Cryer et al. (2014).
[110] Combs in Van Krieken en McKay (2005).
[111] Dit zijn overwinnaarstribunalen, waar geen verdrag aan ten grondslag ligt.
[112] http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf.
[113] Bosco (2014).

China, Rusland en de VS – het SvR niet geratificeerd. De VS hebben zelfs intensief campagne gevoerd tegen ratificatie. Voorts functioneert het relatief jonge Hof nog niet optimaal (zie paragraaf 5.3.3).

5.2 Nederlands beleid

Het Nederlandse beleidsuitgangspunt is dat gerechtigheid onmisbaar is voor duurzame vrede en dat degenen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdaden moeten worden berecht.[114] In de visie van de regering kan Nederland hierin een bescheiden rol spelen, bijvoorbeeld door expertise voor onderzoek beschikbaar te stellen en steun te geven voor de ontwikkeling van een mechanisme voor waarheidsvinding.

Voor het faciliteren van de internationale strafrechtpleging ziet Nederland een grotere rol voor zichzelf en voor de internationale gemeenschap weggelegd dan voor de waarheidsvinding. Op mondiaal niveau neemt het deel aan fora over de ontwikkeling van nieuwe regelgeving en de implementatie van bestaande regelgeving. Het spant zich in de VN, de EU, binnen de Assemby of State Parties (ASP; vergadering van landen die het SvR hebben geratificeerd) en in bilateraal verband in om de samenwerking met en effectiviteit van het ICC te bevorderen (paragraaf 5.3). Vanwege zijn positie als gastland treedt Nederland overwegend behoedzaam op, onder meer door op bepaalde dossiers zich niet te profileren. Naast inzet voor het ICC geeft Nederland steun aan een aantal internationale ad-hoctribunalen en drie ngo's die zich ervoor inspannen om straffeloosheid tegen te gaan (paragraaf 5.4 en 5.5).

In een aantal partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking geeft Nederland een financiële bijdrage aan projecten op het gebied van de rechtsstaat. Het Matra-programma voor landen die willen toetreden tot de EU is eveneens gericht op rechtsstaatontwikkeling. Ook internationale ngo's die landen behulpzaam zijn bij de opbouw van de rechtsstaat krijgen financiële steun. Voorts beschikt de EU over een scala aan financiële en niet-financiële instrumenten voor steun aan de juridische sector in derde landen. Daarmee wordt onder meer beoogd landen beter te equiperen om een verzoeningsproces op gang te brengen en straffeloosheid tegen te gaan. De inzet voor de opbouw van de rechtsstaat in post-conflictlanden blijft in deze beleidsdoorlichting goeddeels buiten beschouwing.[115]

5.3 ICC

Nederland zet zich op diverse manieren in voor het ICC. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het kader van de VN en de EU. De EU stelt bij raadbesluit (2011) dat de Unie en de lidstaten zich dienen in te zetten voor universele participatie in en implementatie van het SvR. Hiertoe is een actieplan opgesteld.[116] Voorts neemt Nederland deel aan de ASP. Bilateraal zet het zich vooral in voor erkenning van en goede samenwerking met het Hof. Tot slot geeft het financiële steun voor het ICC-slachtofferfonds en voor ngo's die beogen bij te dragen aan de universele rechtsgelding van het SvR en het effectief functioneren van het ICC.

5.3.1 Ontwikkeling van het internationaal strafrecht

Nederland is zeer actief betrokken geweest bij de opstelling van het SvR, maar deze betrokkenheid valt (ver) buiten de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting. De herzieningsconferentie van Kampala,

[114] TK 2009-2010, 32123 V, nr. 60.
[115] Zie hoofdstuk 1 over afbakening en hoofdstuk 3 over de financiële middelen die hiermee zijn gemoeid. Een beleidsdoorlichting over goed bestuur en rechtsstaatontwikkeling staat gepland voor 2016.
[116] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:076:0056:0058:EN:PDF ; http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012080%202011%20INIT.

waar twee amendementen op het SvR zijn besproken en aanvaard, vond plaats in 2010 en valt dus wel binnen de evaluatieperiode. Nederland heeft zich tijdens de voorbereiding van deze conferentie en tijdens de conferentie zelf sterk gemaakt voor het amendement over de misdaad agressie. De definitie van agressie is vastgelegd in het amendement en omvat invasie, gewapende aanvallen en bombardementen van staten op andere staten.[117] In de visie van Nederland vormt de jurisdictie over de misdaad agressie een essentiële stap in het versterken van de internationale rechtsorde.[118] Nederland had zitting in de speciale ASP-werkgroep over agressie en benadrukte hier bij voortduring dat het SvR incompleet zou zijn als het ICC geen jurisdictie zou krijgen over deze misdaad. Het was bereid compromissen te sluiten om veilig te stellen dat een amendement met deze strekking zo breed mogelijk steun zou krijgen.[119]

In Kampala organiseerde Nederland onder voorzitterschap van de permanente vertegenwoordiger (PV) bij het ICC en een functionaris van de DJZ/IR) bijeenkomsten met een groep 'vrienden van het ICC', onder wie Canada, Duitsland en enkele Zuid-Amerikaanse landen. Deze bijeenkomsten hadden tot doel een strategie te ontwikkelen waardoor de onderhandelingen zouden leiden tot consensus over het amendement. De discussie tijdens de conferentie zelf spitste zich toe op de vraag of de VNVR akkoord zou moeten gaan met een onderzoek naar agressie door het ICC en of een land dat als agressor zou worden aangemerkt, moest instemmen met het onderzoek. Nederland neigde ertoe het voorstel tot betrokkenheid van de VNVR te steunen, maar was, toen andere deelnemende landen dit niet deden, bereid een compromis te sluiten.

Het uiteindelijk op de conferentie overeengekomen amendement bepaalt dat (bij voldoende ratificatie) het ICC vanaf 2017 jurisdictie heeft over de misdaad agressie. Dit compromis was acceptabel voor de landen die deel uitmaken van de ASP en voor de meeste andere landen. Nederland heeft volgens vertegenwoordigers van enkele andere landen hierin een cruciale rol gespeeld.[120] Hoewel Nederland aanvankelijk de intentie had te behoren tot de eerste dertig landen die tot ratificatie overgaan van het amendement over agressie, is het echter verre van zeker of dit zal gebeuren omdat de Nederlandse politieke partijen over de noodzaak hiervan verdeeld zijn.[121]

Wat betreft het onder de ICC-jurisdictie brengen van de misdaad terrorisme was Nederland minder succesvol. Volgens de toenmalige minister van BZ zou deze jurisdictie de positie van het ICC versterken. In de jaren 2009 en 2010 vormde dit dan ook een beleidsprioriteit.[122] Nederland heeft weliswaar bereikt dat het onderwerp in de aanloop naar de conferentie in Kampala werd geagendeerd in de werkgroep over amenderingen, maar kreeg onvoldoende steun om het op de agenda van de conferentie zelf te krijgen, waarna het afzag van verdere pogingen hiertoe. Volgens enkele respondenten was het onverstandig om dit punt aan te snijden, vooral vanwege de politieke problemen rond de definiëring van het begrip terrorisme.[123]

5.3.2 Universele jurisdictie van het ICC en complementariteit

Achtergrond

[117] http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf.
[118] Interview met staf van BZ en externe deskundige.
[119] TK 2009-2010, 28 498, nr. 22.
[120] Interviews met vertegenwoordigers van andere landen in Den Haag.
[121] TK 2014-2015, 28498, nr. 34.
[122] Interview met staf van BZ. TK 2009-2010, 28498, nr. 22.
[123] Interviews vertegenwoordigers ngo's.

Wijdverbreide ***ratificatie*** van het SvR is van fundamenteel belang voor het ICC. Daarom voeren het Hof zelf en de landen en organisaties die het Hof steunen, campagne voor een groter aantal ratificaties. Op dit moment hebben 123 partijen – ofwel bijna tweederde van alle landen – het SvR geratificeerd, maar deze vertegenwoordigen slechts een derde van de wereldbevolking. Vier grote, in geopolitiek en demografisch opzicht belangrijke landen – China, India, Rusland en de VS – hebben het SvR niet geratificeerd en zijn evemin voornemens dit op korte termijn te doen. Afzien van ratificatie hoeft overigens niet te betekenen dat een land niet samenwerkt met het ICC, maar het is daartoe juridisch niet verplicht.

Naast ratificatie dient een land ook te beschikken over wetgeving om de materiële normen uit het SvR te kunnen implementeren, zoals het strafbaar stellen van genocide, en over regelgeving die samenwerking met het ICC mogelijk maakt. Voor dit laatste zijn aanvullende overeenkomsten opgesteld, zoals een overeenkomst over privileges en immuniteiten van het ICC (APIC) of de tenuitvoerlegging van straffen. Tot op heden hebben slechts 74 landen het APIC geratificeerd.

In het SvR is het ***complementariteitsbeginsel*** vastgelegd. Dit houdt in dat de eerste verantwoordelijkheid voor het vervolgen van internationale misdrijven in de landen zelf ligt en dat het land over hiertoe over een juridisch kader dient te beschikken. De EU heeft een toolkit ontwikkeld om zo'n kader te kunnen opstellen.[124] Het Hof komt pas aan de orde als landen niet bereid of niet in staat zijn zelf vervolging in te stellen. Tot op heden hebben twee soort problemen het functioneren van dit complementariteitsbeginsel doorkruist. In de eerste plaats hebben landen (Libië, Ivoorkust) geweigerd het Hof te laten beoordelen of zij al dan niet bereid en in staat waren onderzoek en vervolging in te stellen. In de tweede plaats ontbreekt het veel landen aan adequate wetgeving. De precieze omvang van dit probleem is niet bekend.

Inzet van Nederland

Nederland heeft zich op verschillende manieren en via verschillende kanalen ingezet om de ***ratificatie*** van het SvR te bevorderen.[125] Een voorbeeld hiervan in VN-verband is de deelname aan het *universal periodic review* (UPR) proces van de VN-Mensenrechtenraad. Het heeft tijdens UPR-zittingen vijf keer een land aanbevolen om het SvR te ratificeren en twee keer gewezen op de noodzaak tot implementatiewetgeving.[126]

Ratificatie van het SvR is opgenomen in het actieplan van de EU en de voortgang op dit dossier wordt besproken in de EU-raadwerkgroep die zich bezighoudt met het ICC. De EU voerde regelmatig demarches uit voor ratificatie van het SvR. Inmiddels zijn dan ook alle lidstaten partij bij het SvR en bestaat hierover geen controverse.

In bilateraal verband nodigde het ministerie van BZ delegaties van landen die het ICC nog niet hebben geratificeerd, uit een bezoek te brengen aan het Hof en andere internationale hoven. Het faciliteerde deze bezoeken en ging zelf in gesprek met de delegaties. Voorbeelden zijn het bezoek aan Den Haag van de Maleise minister van Justitie (2012) en van de Indonesische viceminister van Justitie (2013). Soms organiseerde een ngo het bezoek en had het ministerie een faciliterende rol, zoals bij het bezoek van een delegatie van Jamaicaanse parlementariërs aan Den Haag in 2014.

---

[124] http://eeas.europa.eu/human_rights/icc/docs/joint_staff_en.pdf.
[125] TK 2009-2010, 28 498, nr. 22.
[126] http://www.upr-info.org/database/. Ratificatie betreft Bhutan, Grenada, Guatemala, Monaco en Noord-Korea. Alleen Guatemala accepteerde de aanbeveling tot ratificatie; de andere landen namen er nota van. De implementatiewetgeving betreft de Democratische Republiek Congo (geaccepteerd) en Liechtenstein (nota van genomen).

Tijdens ministeriële of hoge ambtelijke bezoeken en ambtelijke bilaterale contacten van ambassades bracht Nederland ratificatie op als dit zinvol werd geacht. Tevens faciliteerden ambassades bezoeken van delegaties van het ICC, soms samen met die van het IGH, aan landen waarvan wordt verwacht dat zij het ICC op termijn zullen ratificeren. Voorbeelden zijn Guatemala (2010) en Maleisië (2013).[127]

De EU kan landen helpen een wettelijk kader voor de strafvervolging bij internationale misdaden op te stellen en te implementeren. Zo'n kader is een noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van het *complementariteitsbeginsel*. De EU stelt hiertoe bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerkingsfondsen beschikbaar en speelt, in verhouding tot de lidstaten, een grote rol op dit gebied. Nederland deed dit in de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting op een meer bescheiden schaal. In enkele partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking vormde de opstelling en de uitvoering van wetgeving onderdeel van de Nederlandse steun aan de opbouw van de rechtsstaat. In de Democratische Republiek Congo heeft de ambassade financiële steun gegeven voor de vestiging van speciale hoven voor oorlogsmisdaden en voor enkele projecten die beogen de straffeloosheid te bestrijden. Het belang dat Nederland hecht aan het beginsel van complementariteit kwam ook tot uitdrukking in de steun aan het Habré-tribunaal in Senegal. Dit is opgezet door de Afrikaanse Unie en Senegal om de oud-dictator van Tsjaad te vervolgen.[128] Nederland speelde een actieve rol bij de oprichting van het tribunaal (2013), is een belangrijke donor en heeft zitting in de stuurgroep. Daarnaast stelde het expertise van het Nederlands Forensisch Instituut ter beschikking gesteld voor onderzoek. De ambassade in Senegal gaf steun aan slachtoffers en maakte het daarmee mogelijk dat zij als civiele partij konden deelnemen aan het strafproces. De ambassade in Khartoem en het ministerie van BZ gaven steun aan initiatieven om internationale misdrijven in de Centraal-Afrikaanse Republiek te vervolgen.[129]

5.3.3 Functioneren van het ICC

Achtergrond

Net als elk nieuw hof kampt ook het ICC met opstartproblemen. Onderzoek en procesvoering namen tot dusver zeer veel tijd in beslag.[130] Een panel van onafhankelijke deskundigen heeft in 2014 een rapport uitgebracht over de effectiviteit van het ICC. Effectief functioneren betekent in dit rapport tijdig en op een competente en economische wijze zorgdragen voor gerechtigheid.[131] Deze aspecten zijn onderling verweven: een hoge kwaliteit (competent) kan gepaard gaan met hoge kosten en lange doorlooptijden. Tekstbox 5.1 geeft een beknopte beschrijving van de problemen die het functioneren van het ICC beïnvloeden.

---

[127] BZ-archief 26-08-2010 en TK 2013-2014, 28498, nr. 29.

[128] Officieel is het tribunaal als Buitengewone Afrikaanse Kamers onderdeel van het rechtssysteem van Senegal.

[129] Interview met staf van BZ. BZ-archief.

[130] Drie zaken in zijn eerste aanleg afgehandeld (drieënhalf tot zesenhalf jaar). Het hoger beroep van één zaak is afgehandeld (tweeënhalf jaar). Twee andere processen zijn gestart, waarvan één pas zeven jaar na de arrestatie van de verdachte. Ook in de pre-procesfase trad soms vertraging op. Bij een zaak die wel snel ontvankelijk werd verklaard, die van Kenyatta, werd de beschuldiging na drie jaar ingetrokken. Een recente zaak, de zaak-Ntaganda, verloopt vooralsnog wel vlot. Ruim een jaar na zijn arrestatie werd de zaak ontvankelijk verklaard. Het proces is in september 2015 begonnen.

[131] http://ilawyerblog.com/wp-content/uploads/2014/12/Expert-Initiative-on-Promoting-Effectiveness-at-the-International-Criminal-Court-December-2014.pdf (p2).

Box 5.1 Problemen bij het functioneren van het ICC

- ***Samenwerking***

Een ontoereikende samenwerking van landen met het ICC belemmert het onderzoek naar internationale misdrijven (verzamelen van bewijsmateriaal; horen van getuigen) en de arrestatie van verdachten. Ook is er onvoldoende bereidheid om getuigen of tijdelijk vrijgelaten beschuldigden te hervestigen. De samenwerking is inmiddels verbeterd, maar nog onvoldoende.*

Sommige landen die partij zijn bij het SvR weigeren een verdachte te arresteren wanneer deze hun land bezoekt. Een aantal lidstaten van de Afrikaanse Unie (AU) staat in toenemende mate vijandig ten opzichte van het ICC. Ze beschouwen het Hof als een neokoloniaal instituut met een dubbele moraal, dat wel vervolging instelt tegen Afrikaanse leiders, maar machtige westerse staten of hun bondgenoten ongemoeid laat).** De VNVR is er niet in geslaagd in de aan het Hof doorverwezen zaken de samenwerking van deze AU-lidstaten te verzekeren.

- ***Slachtoffers***

Het ICC heeft discretionaire bevoegdheid om te bepalen of iemand slachtoffer is en of zijn deelname aan het proces gepast is. Het recht van slachtoffers om aan een proces deel te nemen kan op gespannen voet staan met de tijdigheid en kwaliteit van de rechtsgang, en is dan ook bekritiseerd. Het ICC dient hierin een goede balans te vinden.

- ***Getuigen***

Getuigen kunnen door het afleggen van verklaringen zelf in gevaar komen. Het ICC voorziet in hun bescherming. De aanklager schat in of een getuige gevaar loopt, het Hof stelt maatregelen in en de eenheid Slachtoffers en getuigen voert deze uit. Tot op heden hebben slechts twaalf landen een overeenkomst voor de hervestiging van getuigen afgesloten met het ICC.

- ***Strategie van de aanklager***

In het verleden is veel kritiek geuit op de strategie van de aanklager van het ICC. In 2013 is een plan opgesteld dat inspeelt op deze kritiek. Er komt meer aandacht voor diepteonderzoek en zaken worden pas voorgelegd na substantieel onderzoek.***

- ***Kwaliteit van de rechters***

Gezien de relatief nieuwe vorm van rechtspraak en de complexiteit van de strafzaken is de kwaliteit van de rechters van het ICC cruciaal. Bij de verkiezing van rechters is die evenwel niet altijd doorslaggevend geweest.****

Voor details, zie de voetnoten *→[132]; **→[133]; ***→[134]; ****→[135].

[132] Het aantal arrestaties is toegenomen, maar er staan nog twaalf arrestatiebevelen uit. Dat deze nog uitstaan, heeft meestal direct te maken met de weigering van staten om mee te werken. De verdachten zijn in drie categorieën onder te brengen: (1) de verdachte is door de nationale autoriteiten gearresteerd maar wordt niet uitgeleverd; (2) een niet-SvR-staat weigert een verdachte te arresteren (Omar al-Bashir, president van Soedan); of (3) de verdachte is voortvluchtig (Joseph Kony, Oeganda)

[133] Nadat het arrestatiebevel tegen Al-Bashir was uitgevaardigd, handhaafde de AU in 2009 een eerder genomen besluit dat AU-staten niet meewerken bij de aanhouding. Ook gaf de AU uiting aan zorgen over het gedrag van de aanklager van het ICC. http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_EN_1_3_JULY_2009_AUC_THIRTEENTH_ORDINARY_SESSION_DECISIONS_DECLARATIONS_%20MESSAGE_CONGRATULATIONS_MOTION_0.pdf. Na de verkiezing van de destijds verdachte Kenyatta tot president van Kenia laaide het debat op, zowel in de AU als in de ASP, waar Kenia zeer vocaal aanwezig was en is.

[134] http://ilawyerblog.com/wp-content/uploads/2014/12/Expert-Initiative-on-Promoting-Effectiveness-at-the-International-Criminal-Court-December-2014.pdf (p. 53). Het plan voorziet tevens in een herstructurering, met onder meer uitbreiding van de staf met senior aanklagers.

[135] Bohlander (2007). Het SvR legt strikte criteria vast die een garantie vormen voor de selectie van goede rechters, maar deze zijn niet altijd toegepast. http://ilawyerblog.com/wp-content/uploads/2014/12/Expert-Initiative-on-Promoting-Effectiveness-at-the-International-Criminal-Court-December-2014.pdf. Het rapport stelt (p. 225) dat het selectieproces meer lijkt op paardenhandel dan op een intelligent proces om de beste rechters te kiezen.

Inzet van Nederland

Nederland heeft op diverse manieren geprobeerd steun te verwerven voor het ICC. In de AVVN coördineerde het de steun voor de jaarlijkse resolutie met betrekking tot het ICC, en speelde hiermee een prominente rol in bij de aanvaarding van deze resoluties.[136] Voorts probeerde het te bewerkstelligen dat bij zaken die door de VNVR worden verwezen naar het ICC, ook wordt voorzien in de financiering. Mede door tegenstand van de VS is hierover echter geen overeenstemming bereikt. Tijdens internationale bijeenkomsten heeft Nederland bij voortduring geprobeerd de visie van veel Afrikaanse landen dat het ICC een partijdig en neokoloniaal hof zou zijn te weerspreken, bijvoorbeeld door te benadrukken dat het Hof ook onderzoek doet in een aantal niet-Afrikaanse landen. In de aanloop naar de AU-top in 2013 heeft Nederland het ICC ook opgebracht in bilaterale contacten. Dit gebeurde wanneer opportuun en altijd in voorzichtige termen, uit vrees dat een al te actieve inzet contraproductief zou kunnen zijn. Het is niet mogelijk na te gaan hoe vaak het ICC in deze bilaterale contacten ter sprake is gekomen, maar er zijn wel voorbeelden gedocumenteerd, zoals in Ghana en Oeganda.[137]

Nederland heeft in 2012 een speciaal bezoekprogramma aan het ICC georganiseerd voor invloedrijke personen uit Afrikaanse landen. In 2013 nam het samen met de Zwitserse ambassade het initiatief voor een bijeenkomst voor het corps diplomatique uit Den Haag en Brussel om in de Afrikaanse regio steun voor het ICC te behouden dan wel (opnieuw) te verwerven. Vertegenwoordigers uit tien Afrikaanse landen waren aanwezig. In Afrika zelf heeft de Nederlandse vertegenwoordiging samen met het ICC en de Noorse ambassade in diverse landen bijeenkomsten belegd om steun te verwerven voor samenwerking met het ICC. Het tegengaan van straffeloosheid maakt deel uit van het bredere Haagse project 'Vrede en recht'. In dit kader werden politici en journalisten uitgenodigd Den Haag te bezoeken en werd uitgaand bezoek gefinancierd, zoals dat van de aanklager en de vrouwelijke rechters van het ICC aan de VS in 2014. Voorts vonden in dit kader openbare debatten plaats en is voor diplomaten een *toolkit* ontwikkeld.

Naast de meer algemene inspanningen om steun voor het ICC te bepleiten, heeft Nederland specifieke acties uitgevoerd waarbij de ***samenwerking met het Hof*** centraal stond. Tijdens de ministeriële AVVN-week in 2010 sprak de minister-president zijn ongenoegen uit over het feit dat ICC-verdachten vrij konden reizen naar landen die partij zijn bij het SvR. Turkije (2009) en Kenia (2010) werden in bilateraal verband gewezen op hun plicht om Al-Bashir te arresteren tijdens een gepland bezoek aan hun land. Tsjaad is diverse malen gewezen op zijn verplichting als partij bij het SvR.[138] In Soedan werd bij voortduring medewerking met het ICC bepleit, ook al uitten de Soedanese autoriteiten hun onvrede over de Nederlandse opstelling in deze. In de Democratische Republiek Congo heeft Nederland bij herhaling verzocht om medewerking bij de arrestatie van een verdachte.[139] Voorts meed, en mijdt, Nederland alle niet-essentiële ontmoetingen met ICC-verdachten, zoals ceremoniële bijeenkomsten.

In EU-kader bepleitte Nederland eenzelfde opstelling en in de ASP heeft het diverse keren opgeroepen tot een resolutie hiertoe. Samenwerking met het ICC vormt onderdeel van het EU-actieplan voor het ICC. In landen die partij zijn bij het ICC, demarcheert de EU altijd een verdachte bij het ICC die het land bezoekt of voornemens is dit te doen. Een recent voorbeeld is de EU-verklaring naar aanleiding van het bezoek van Al-Bashir aan Zuid-Afrika in juni 2015. Hierin stond dat van Zuid-Afrika, een van de oprichters

---

[136] http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/295 geeft een voorbeeld uit 2013.
[137] BZ-archief 31-05-2013. In Oeganda tijdens een bezoek van de minister voor BHOS.
[138] TK 2009-2010. Aanhangsel van de Handelingen. 656. TK 2010-2011, 28498, nr.23. TK 2013-2014, 28498, nr. 29. BZ-archief.
[139] BZ-archief. Interviews met staf van ambassades.

van het ICC, werd verwacht dat het zijn verplichting tot samenwerking met het ICC zou nakomen.[140] Met betrekking tot landen die geen partij zijn bij het ICC bleek de EU-opstelling wisselend. Als de VNVR een situatie doorverwees en het betreffende land hierin meeging, dan demarcheerde de EU. Als dit niet zo was, dan demarcheerde de EU alleen bij overeenstemming tussen de lidstaten. Deze ontbrak soms. Een recent voorbeeld (april 2015) is het voorgenomen bezoek van Al-Bashir aan Indonesië. Nederland bepleitte een demarche, maar had onvoldoende medestanders. Het bezoek is overigens niet doorgegaan omdat een aantal landen het toestel van Al Bashir de toegang tot hun luchtruim weigerde.

Alle ambassades zijn geïnstrueerd om zich in te zetten voor samenwerking met het ICC en een contactpersoon aan te wijzen voor de coördinatie met BZ. Uit documenten blijkt dat ambassades in een aantal landen dit daadwerkelijk hebben gedaan. Soms gebeurde dit op tactische gronden buiten de schijnwerpers. ICC-onderzoekers werden in die gevallen op de hoogte gesteld van de lokale situatie. Ook faciliteerden ambassades ontmoetingen tussen ICC-staf en de internationale gemeenschap en verleenden zij logistieke steun. In de Democratische Republiek Congo organiseerde de ambassade bijeenkomsten om de samenwerking met het ICC te stimuleren en hiertoe wetgeving op te stellen. De ambassade in Khartoem financierde vergelijkbare bijeenkomsten in Tsjaad. Ook zijn er voorbeelden van ad-hocactiviteiten, zoals het helpen overbrengen van een verdachte van Kigali naar Den Haag of inspanningen voor de invrijheidstelling van ICC-onderzoekers in Libië.[141]

Samen met de Noorse ambassade en het ICC heeft Nederland in 2013 en 2014 in Dakar, Arusha, Cotonou en Accra seminars georganiseerd over samenwerking met het ICC en met name over de noodzaak tot de ***bescherming van getuigen***. Vertegenwoordigers uit zes andere Afrikaanse landen namen hier aan deel. Diverse aspecten van de samenwerking , zoals de tenuitvoerlegging van straffen, kwamen aan de orde, met de nadruk op de relocatie van getuigen.[142]

Nederland is in 2014 opnieuw gekozen als lid van het achttien landen tellende Bureau van de ASP dat is betrokken bij het ***management*** van het ICC. Deze positie bekleedde het ook in de periode 2002-2008. Het Bureau heeft een aantal werkgroepen ingesteld waarin alle ASP-landen kunnen participeren. Nederland is lid van de werkgroepen die zich buigen over de samenwerking, het bestuur (SGG) en het budget. De SGG richt zich op verbetering van de efficiëntie en de effectiviteit van het ICC met behoudvan zijn onafhankelijkheid, via een gestructureerde dialoog tussen de landen die partij zijn bij het SvR en het Hof. De SGG heeft diverse voorstellen gedaan om de regels over de procedures en de bewijsvoering te amenderen. Voor Nederland stond hierbij centraal dat wijzigingen spoorden met het SvR. Wanneer dit zo was, pleitte het er in de ASP voor om deze voorstellen te aanvaarden.

Vertegenwoordigers van enkele andere landen prijzen unaniem de Nederlandse bijdrage aan deze groep. Zij omschrijven deze als goed geïnformeerd, gericht, zo mogelijk flexibel, en altijd principieel als het de integriteit van het Hof betreft. Over het geheel genomen is Nederland echter niet het land dat zich in de Haagse werkgroepen het meest laat horen. Duitsland en het VK manifesteren zich meer.[143]

Bij de ***selectie van rechters*** bepleitte Nederland dat kwaliteit het belangrijkste criterium moet zijn en dat verkiezing niet via uitruil tot stand dient te komen. De door Nederland gefinancierde coalitie voor het ICC (CICC, zie paragraaf 5.3.5) zette zich er ook voor in om kwaliteit voorop te stellen bij het selectieproces.

---

[140] http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150614_02_en.htm.
[141] Informatie afkomstig van interne correspondentie en interviews met staf van ambassades.
[142] BZ-archief (correspondentie in mei 2014) en interview met staf van BZ.
[143] Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, gaat het hier om een stem te midden van een groep gelijkgestemde landen (België, Duitsland, VK, Zweden en Zwitserland).

5.3.4 Steun voor slachtoffers

Achtergrond

Slachtoffers hebben recht op rechtsherstel en compensatie. Het SvR kent slachtoffers een rol toe bij de procesvoering.[144] Bescherming van en compensatie voor slachtoffers vormen onderdeel van het SvR, dat tevens voorziet (art. 79) in de instelling van een slachtofferfonds (TFV).[145] Dit is gemandateerd om beslissingen van het Hof met betrekking tot compensatie uit te voeren en om fysieke, psychologische en materiële steun te bieden aan slachtoffers en hun familie. Dit laatste geschiedt in de vorm van diverse projecten.

Bij besluit van de ASP (2002) heeft het TFV een Raad van Bestuur van vijf personen, die jaarlijks bijeenkomt om de hoofdlijnen van het beleid van het fonds te bespreken. In 2004 werd het secretariaat van het TFV gevestigd in Den Haag. Het TFV financiert sinds 2008 programma's voor slachtoffers in twee regio's: Oeganda en de Democratische Republiek Congo. Internationale ngo's of ngo's uit de betrokken landen voeren deze programma's uit. Het TFV ontvangt vrijwillige bijdragen van landen die partij zijn bij het ICC en van particulieren. De totale bijdragen aan het TFV bedroegen in de beginjaren rond de EUR 1 miljoen per jaar. Vanaf 2008 is dit bedrag geleidelijk gestegen tot ongeveer EUR 5 miljoen in 2014. In 2012 keurde de Raad van Bestuur van het TFV een strategisch plan goed voor de periode 2014-2017, waarin de doelen en de strategieën voor de programma's zijn vastgelegd.

Inzet van Nederland

Nederland neemt als lid van de ASP deel aan de verkiezing voor de Raad van Bestuur van het TFV. Overleg met de directeur van het TFV vormt onderdeel van de bijeenkomsten van de EU-raadswerkgroep over het ICC ter voorbereiding van een ASP. Voorts is er informeel overleg tussen Nederland en de directeur van het TVF. Nederland is met een jaarlijkse vrijwillige bijdrage van EUR 0,5 miljoen de vierde donor van het TFV.

5.3.5 Resultaten

In de evaluatieperiode is het mondiale draagvlak voor het ICC niet in positieve zin gewijzigd, ondanks de inspanningen van Nederland en andere landen hiertoe. Niettemin zijn er wel enkele successen geboekt, zoals de toename van ratificaties, de samenwerking van landen bij de hervestiging van getuigen, de aanpassing van enkele procedures en de hulp aan slachtoffers.

Het aantal ***ratificaties*** van het SvR lag in de beginperiode (2000-2002) bijzonder hoog. Sinds 2003 echter ging het om jaarlijks vijf of minder ratificaties; alleen in 2011 waren er zes ratificaties. In de evaluatieperiode traden vijftien landen toe tot het SvR. Bij twee landen, Grenada en Guatemala, heeft Nederland hiertoe tijdens het UPR-proces een aanbeveling gedaan en in Guatemala zijn er in het kader van de ratificatie ook traceerbare bilaterale inspanningen geweest. Oekraïne heeft het SvR niet geratificeerd, maar de rechtsmacht van het ICC wel via een verklaring erkend voor misdaden tegen de menselijkheid en voor oorlogsmisdaden begaan door Russische hoge functionarissen en leiders van terroristische organisaties. Deze mogelijkheid is vastgelegd in het SvR (art. 12.3) en kan als tussenstap naar ondertekening en ratificatie worden beschouwd.

[144] SvR Art. 68.3: '*Where the personal interests of the victims are affected, the Court shall permit their views and concerns to be presented and considered at stages of the proceedings determined to be appropriate by the Court and in a manner which is not prejudicial to or inconsistent with the rights of the accused and a fair and impartial trial…*'
[145] http://trustfundforvictims.org/legal-basis.

De trage toename van het aantal ratificaties komt goeddeels door zaken waarop Nederland nauwelijks enige invloed kon uitoefenen, zoals de politieke verhoudingen in een land en de perceptie dat het ICC partijdig (westers) is en niet goed functioneert. Andere landen en de EU spanden zich eveneens in om landen te doen besluiten partij te worden bij het ICC. Nederland had geen voortrekkersrol. Als er al een land met deze rol was, betrof dit in de visie van sommige, niet-Nederlandse, respondenten het VK. Het geringe aantal ratificaties van de laatste jaren roept de vraag op of er niet meer prioriteit zou moeten worden gegeven aan de beeldvorming rond en het functioneren van het ICC.

Hoe de voortgang is met betrekking tot de ***complementariteit*** is niet precies aan te geven. Wel kan worden geconstateerd dat het aantal landen dat beschikt over wetgeving om misdaden strafbaar te stellen die vallen onder de jurisdictie van het ICC, is toegenomen. In 2009 hadden 58 landen die partij zijn bij het SvR volledige of partiële implementatiewetgeving ingevoerd; eind 2013 was dit aantal opgelopen tot 82 en waren 38 landen bezig met de opstelling hiervan.[146] Mogelijk heeft de steun van de EU, de diplomatieke inzet van Nederland en de technische assistentie van ngo's bijgedragen aan deze toename. Het bestaan van wetgeving is wel een voorwaarde voor het onderzoek naar en de vervolging van internationale misdrijven, maar biedt uiteraard geen garantie dat beide daadwerkelijk zullen plaatsvinden.

Net als bij ratificatie worden besluiten van landen om al dan niet ***samen te werken*** met het ICC goeddeels bepaald door factoren die buiten de invloedssfeer van Nederland en andere gelijkgezinde landen vallen. Bovendien betreffen de inspanningen van Nederland vooral diplomatie en de organisatie van bijeenkomsten. Het is niet eenvoudig om aan te tonen dat concrete voorbeelden van samenwerking mede hierdoor tot stand zijn gekomen. Soms is dit echter wel mogelijk, zoals bij de bijeenkomsten over samenwerking met het ICC in Afrika (2013 en 2014). Na deze bijeenkomsten sloten vijf landen een samenwerkingsovereenkomst voor de ***relocatie van getuigen***. Het is plausibel dat de door Nederland georganiseerde bijeenkomsten hiertoe hebben bijgedragen. Ook bij enkele praktische zaken, zoals het transport van verdachten of de tijdelijke vestiging van een verdachte die voorlopig in vrijheid was gesteld, kunnen resultaten worden toegeschreven aan de Nederlandse inspanningen.

In de periode van evaluatie zijn enkele procedurele veranderingen tot stand gekomen die het ICC ***efficiënter en effectiever*** maken, zoals het toestaan van de mogelijkheid om getuigen via een videoverbinding te horen. Het lobbyen van Nederland voor dit amendement heeft hieraan bijgedragen. Nederland heeft succesvol gepleit tegen de invoering van een amendement dat niet strookt met het SvR. Het ging hierbij om het toestaan van zittingen in afwezigheid van een van de rechters.

De ***verkiezing van rechters voor het ICC*** is transparanter geworden. Dit biedt echter geen garantie dat leden van de ASP kwaliteit altijd laten prevaleren boven de eigen strategische belangen. Vertegenwoordigers van andere landen prijzen Nederland vanwege een constructieve rol tijdens het verkiezingsproces.

Het werk van het ***ICC-slachtofferfonds*** TFV in de Democratische Republiek Congo en Oeganda is in 2013 extern geëvalueerd.[147] Omdat ten tijde van die evaluatie nog geen enkel definitief vonnis was uitgesproken, betreft de evaluatie alleen hulpprojecten en is de door het Hof opgelegde compensatie (*reparations*) buiten beschouwing gebleven. Momenteel zijn er wel twee compensatie-dossiers en is het TVF bezig deze vorm te geven.

---

[146] Informatie uit CICC-rapportage; BZ-archief.

[147] http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/ICRWTFVExternalProgEvaluation2013Final.pdf.

TFV-fondsen zijn bestemd voor fysieke rehabilitatie, psychische rehabilitatie en materiële steun. Daarnaast komt een aantal bredere onderwerpen aan de orde: gemeenschapsparticipatie, het nastreven van gendergelijkheid, de integratie van kindsoldaten en het tegengaan van stigma en discriminatie met betrekking tot slachtoffers. De evaluatie neemt dertien projecten onder de loep, die vaak meer dan één fase hebben doorlopen. De uitvoering is in handen van internationale of lokale ngo's.

De bevindingen van de evaluatie zijn overwegend positief. De projecten boden steun die slachtoffers en hun familieleden niet op een andere wijze konden verkrijgen en waren daarmee relevant voor de mensen om wie het ging. In totaal zijn naar schatting 72.700 mensen geholpen, een aantal dat ongeveer overeenkomt met het geplande aantal.

De fysieke rehabilitatie vond plaats via correctieve chirurgie, fysiotherapie, het verstrekken van prothesen en het toegankelijk maken van gebouwen. De meeste projecten op dit gebied zijn uitgevoerd in Oeganda. Een ngo meldde bijvoorbeeld dat vijf chirurgische kampen zijn opgezet, waar 374 slachtoffers hulp hebben gekregen en 257 mensen zijn geopereerd. In de Democratische Republiek Congo is medicatie verstrekt aan slachtoffers van verkrachting. Een sterk punt is de inzet van kundig personeel en de samenwerking met nationale organisaties. Niettemin is de continuïteit van de hulp een punt van zorg.

Veel projecten richtten zich op psychische rehabilitatie, soms in combinatie met fysieke rehabilitatie en/of materiële hulp. Traumaverwerking werd daarbij verweven met aandacht voor culturele waarden, herstel van vertrouwen en het voorkomen van stigmatisering en discriminatie. Daarbij werden vier verschillende strategieën toegepast: training, training van trainers, gemeenschapstherapie en schoolprojecten. Op deze wijze zijn heel veel slachtoffers bereikt, vooral in de Democratische Republiek Congo. Ter illustratie: in een project in dit land zijn 800 mensen geholpen via counseling en 40.000 mensen bereikt via gemeenschapsinitiatieven voor conflictpreventie. Hoewel dit project dus veel mensen heeft bereikt, vormen zij een kleine minderheid van de slachtoffers. De continuïteit is bij deze projecten een punt van zorg. De evaluatoren bevelen dan ook aan meer aandacht te schenken aan het versterken van de instituties die psychosociale hulp kunnen geven. TFV heeft situatieanalyses laten uitvoeren om in de toekomst te kunnen zien of en hoe projecten tot traumaverwerking hebben geleid.[148]

De materiële steun bestond vooral uit kredietvoorzieningen op gemeenschapsniveau, opdat slachtoffers de geleden schade aan bijvoorbeeld hun huizen konden herstellen. Dit betekende tevens een stimulans om de gemeenschap voor andere zaken te mobiliseren. Het evaluatieteam uit zich positief over deze projecten, onder meer omdat het percentage van de leningen dat wordt terugbetaald, hoog is. Maar slachtoffers gaven aan dat de steun verre van voldoende was om alle schade te herstellen. Het evaluatieteam beveelt aan te onderzoeken welke spaarvoorziening het beste werkt om de steun voor deze voorziening vervolgens uit te breiden.

Hoewel de evaluatie van het werk van het ICC-slachtofferfonds TFV in de Democratische Republiek Congo en Oeganda een positieve strekking heeft, plaatst het evaluatierapport ook enkele kritische kanttekeningen te plaatsen. Zo was er onvoldoende aandacht voor capaciteitsopbouw, onvoldoende betrokkenheid van de bevolking bij de opzet van projecten en een ontoereikende monitoring en evaluatie. Voorts werd, en wordt, het TVF geconfronteerd met uitvoeringsproblemen die te maken hebben met het mandaat. Een slachtoffer kan bijvoorbeeld alleen steun ontvangen voor problemen die

[148] Interview met medewerkers van TFV.

zijn ontstaan door de misdaden en niet voor andere gezondheidsproblemen. Voor de uitvoerende organisaties is de toepassing van dit criterium soms moeilijk verenigbaar met de beroepsethiek.[149]

Kortom: mede door toedoen van Nederland is een aantal resultaten bereikt zoals een toename van het aantal ***ratificaties***, de ***hervestiging van getuigen,*** de ***aanpassing van enkele procedures*** en de ***rehabilitatie van slachtoffers.***

5.4 Financiële steun aan ngo's

Nederland is medefinancier van drie ngo's die zich inzetten voor het ICC: Parliamentarians for Global Action (PGA), de Coalition for the International Criminal Court (CICC) en Justice Rapid Response (JRR). ***PGA*** is een netwerk van parlementariërs, ondersteund door een secretariaat, dat zich inzet voor de bevordering van vrede, democratie, de rechtsstaat en duurzame ontwikkeling. PGA voert drie programma's uit, waaronder één op het gebied van de internationale rechtsorde en mensenrechten. In het kader van dit programma voert PGA campagne voor de universele erkenning van de rechtsmacht van het ICC. Het doet dit door informatie te verspreiden en leden van parlementaire commissies die zijn betrokken bij de wetgeving, te mobiliseren. Het secretariaat biedt op verzoek technische ondersteuning bij het opstellen van implementatiewetgeving die erkenning van en samenwerking met het ICC mogelijk maakt.

PGA heeft naar eigen zeggen bijgedragen aan de toename van ratificaties. Ook heeft het in twee landen via contacten met parlementariërs aantoonbaar invloed gehad op de ratificatie.[150] Een externe evaluatie uit 2012 over de periode 2008-2011 bevestigt dat PGA betrokken is geweest bij ratificaties.[151] De aard van de bijdrage aan het ratificatieproces varieerde van 'bijna toe te schrijven aan' PGA tot 'een bescheiden rol te midden van een groot aantal actoren'. Voorts heeft PGA in acht landen bijgedragen aan het opstellen van wetgeving die ratificatie mogelijk maakt. Voor de periode 2013-2014 zijn uitsluitend rapportages voorhanden, geen evaluatierapporten. PGA stelt zelf dat de externe evaluatie uit 2012 tot veranderingen in de werkwijze heeft geleid. De campagne voor ratificatie is voortgezet en de meeste geplande activiteiten zijn gerealiseerd. Hoewel het aantal ratificaties is achtergebleven bij de verwachtingen, zijn er wel intermediaire stappen gezet, zoals de voorbereiding van ratificatiewetgeving in El Salvador.[152]

CICC is een coalitie van 2.500 ngo's die zich ten doel stelt een bijdrage te leveren aan een fair, effectief en efficiënt ICC. Dit gebeurt bijvoorbeeld door te streven naar universele ratificatie van het SvR en door bij te dragen aan complementariteit. In tegenstelling tot PGA richt CICC zich hierbij niet op parlementariërs maar op het maatschappelijk middenveld. In landen die nog niet hebben geratificeerd, geeft CICC informatie over het ICC en probeert het lokale coalities op te zetten, zoals in Oekraïne. CICC richt zich ook op landen waarvan het niet in de verwachting ligt dat zij spoedig tot ratificatie zullen overgaan, zoals China en Rusland. De steun van deze landen is immers van wezenlijk belang voor het functioneren van het ICC. In deze landen geeft CICC informatie over het ICC. CICC lobbyt ook voor de invoering van implementatiewetgeving en van wetgeving die samenwerking met het ICC mogelijk

[149] Interview met staf ICC-TFV.
[150] Cookeilanden, Suriname. Interview met PGA.
[151] Evaluatie uitgevoerd door Global Partners and Associates in opdracht van SIDA. Niet gepubliceerd.
[152] Rapportage van PGA; interview met PGA.

maakt. De coalitie geeft juridische hulp bij de opstelling van deze wetgeving en draagt bij aan het opbouwen van de capaciteit die hiervoor nodig is.[153]

CICC maakt in zijn rapportages melding van diverse activiteiten die voorwaardenscheppend zijn voor het ratificatieproces en mogelijk hebben bijgedragen aan de ratificatie. Dit betreft onder meer het uitbrengen van publicaties en communicatie via de sociale media en de de website, die steeds meer bezoekers telt. De coalitie heeft naar eigen zeggen bijgedragen aan een positieve wending in het academische debat over het ICC in China. CICC zet zich ook in voor een effectiever functioneren van het Hof. Het gaat dan onder meer om het opstellen van vragenlijsten voor rechters, opdat ASP-landen bij de verkiezing van rechters beschikken over informatie over de kwaliteit van rechters.

Met de financiële steun voor het secretariaat van ***JRR*** beoogt Nederland bij te dragen aan de samenwerking met en de effectiviteit van het ICC. JRR is opgericht om snel expertise beschikbaar te kunnen stellen voor internationaal of nationaal onderzoek naar internationale misdrijven. Landen zelf financieren de uitgezonden onderzoekers. De Nederlandse steun aan het secretariaat beoogt de vraag naar en het aanbod van expertise soepel op elkaar af te stemmen. JRR beschikt over een bestand van onderzoekers uit meer dan tachtig landen. Wanneer niet op een vraag kan worden ingegaan vanwege een gebrek aan financiering, probeert JRR externe financiering te organiseren, bijvoorbeeld voor experts van UN Women als het gaat om geweld dat voortkomt uit genderverschillen (2013).[154]

JRR rapporteert jaarlijks over het aantal uitgezonden experts en het aantal onderzoeksmissies waaraan deze hebben deelgenomen. Gedurende de evaluatieperiode is er sprake geweest van een toename van beide. In de jaren 2009-2012 namen in totaal 21 experts deel aan zestien missies. In 2013 waren er twaalf missies met 21 experts en in 2014 lag het aantal missies en uitgezonden experts opnieuw aanzienlijk hoger: 21 missies met 37 experts.[155] De output is daarmee in overeenstemming met de planning, maar dit betekent niet dat aan alle verzoeken kon worden voldaan.

Nederland heeft in 2013 middelen ter beschikking gesteld aan JRR voor het verzorgen van twee workshops. De griffie van het ICC organiseerde deze workshops om onderzoekers communicatieve vaardigheden aan te leren voor de omgang met getuigen en slachtoffers van zeer ingrijpende misdrijven, zoals misdrijven die gepaard gaan met seksueel geweld.

Samengevat: de financiële steun van Nederland aan deze drie ngo's heeft ertoe bijgedragen dat activiteiten konden worden gerealiseerd die voorwaardenscheppend zijn voor ratificatie en het beter functioneren van het ICC. De voorziene output is goeddeels bereikt. In enkele gevallen is het aannemelijk dat ook resultaten op outcomeniveau zijn bereikt. In andere gevallen is dit niet goed te beoordelen.

5.5 Ad-hoctribunalen

Begin jaren negentig stelde de VNVR twee internationale strafhoven in, het Joegoslavië-tribunaal (1993) en het Rwanda-tribunaal (1994). Beide strafhoven zijn ad-hoctribunalen voor de vervolging en bestraffing van internationale misdrijven. In de periode 1993-2007 volgde een aantal andere internationale of geïnternationaliseerde strafhoven. Nederland heeft de meeste van deze tribunalen financieel gesteund en was, of is, soms vertegenwoordigd in de beheersstructuur. In deze beleidsdoorlichting gaat het om twee van deze ad-hoctribunalen: het Joegoslavië-tribunaal (ICTY) en het

[153] BZ-archief (diverse rapporten CICC).
[154] http://www.iccnow.org/documents/Justice_Rapid_Response_-_Annual_Report_2013.pdf.
[155] Annual Reports 2009-2014; www.justicerapidresponse.org.

Bijzonder Tribunaal voor Libanon (STL). Beide zijn ingesteld door de VNVR en gevestigd in of in de nabijheid van Den Haag. Het ICTY wordt meegenomen in deze evaluatie omdat het grote bekendheid geniet en omdat Nederland zich sterk heeft ingespannen om landen ertoe te bewegen om verdachten te arresteren en uit te leveren aan het tribunaal. Het STL is gekozen omdat het zich buigt over de misdaad terrorisme en omdat Nederland deelneemt aan het managementcomité.

5.5.1 Joegoslavië-tribunaal

Achtergrond

Het ICTY heeft jurisdictie over internationale misdrijven die zijn begaan in voormalig Joegoslavië, zowel voor als na de vestiging van het tribunaal. Het is, in tegenstelling tot het ICC, geen *ultimum remedium*-Hof, maar kan buiten de nationale procedures om zelf vervolging ter hand nemen. Na een moeizame start werd vanaf eind jaren negentig een toenemend aantal verdachten gearresteerd en overgedragen aan het ICTY, waaronder enkele voormalige leiders. Het ICTY wordt over het algemeen als succesvol beschouwd, mede door de steeds betere samenwerking met de betrokken landen. De laatste twee verdachten, onder wie Mladic, werden in 2011 overgedragen aan het ICTY. In de evaluatieperiode werd een aantal belangrijke zaken afgerond, zoals die tegen Popovic (2010) en Prilic (2013), en is het proces van twee zeer belangrijke verdachten begonnen, dat van Karadzic (2009) en Mladic (2012).

Zaken die bij het ICTY worden behandeld, zijn omvangrijk en complex en nemen zeer veel tijd in beslag. De periode tussen arrestatie tot en met hoger beroep duurt gemiddeld ruim zes jaar. Niettemin is het overgrote deel van de zaken afgerond met een veroordeling dan wel vrijspraak. In 2009 was de procedure van 126 van de 161 aangeklaagde personen afgerond en in 2014 lag dit aantal op 141. De wijze waarop het ICTY dient te worden beëindigd, vormde gedurende de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting dan ook een belangrijke kwestie. De VNVR stelde hiertoe een strategie op (resoluties in 2003 en 2004) die het ICTY (en het Rwanda-tribunaal) aanspoorde het mandaat zo spoedig mogelijk te voltooien. Sluiting van het ICTY was oorspronkelijk voorzien voor 2010 en staat nu gepland voor 2017. Een VNVR-resolutie voorziet in een mechanisme voor internationale tribunalen dat zaken in hoger beroep zal behandelen en zich zal buigen over overige kwesties. Er bestaat nauwe samenwerking tussen het ICTY en dit mechanisme.

Een belangrijk probleem dat al speelde tijdens de evaluatieperiode is het vasthouden van gekwalificeerd personeel nu het tribunaal ten einde loopt. Het ICTY spreekt zelf van een *brain drain*, die de werkzaamheden belemmert. Een andere kwestie is de overdracht van procedures naar de nationale gerechtshoven in de landen van voormalig Joegoslavië. De mogelijkheid hiertoe is voorzien in de VNVR-strategie voor de beëindiging van het tribunaal en betreft de minder belangrijke verdachten. Tot nu toe zijn dertien zaken overgedragen. De overdracht vereist een goed functionerende rechtspraak in het ontvangende land. De aanklager van het ICTY heeft hiertoe trainingen gegeven aan de betreffende landen. Voorts werd deze landen informatie uit dossiers ter beschikking gesteld.

Tot slot moet er bij beëindiging van het ICTY voor worden gewaakt dat ervaringen niet verloren gaan. ICTY zelf spreekt van *safeguarding the legacy*, opdat anderen er lering uit kunnen trekken. Dit betekent het veiligstellen van de documentatie die is verzameld ten behoeve van de strafzaken en het uitdragen van ervaringen. Het ICTY geeft hiertoe in de regio onder meer voorlichting over de werkzaamheden.

Inzet van Nederland en resultaten

Nederland stelt zich momenteel ten doel de nalatenschap van het ICTY te bewaren, het belang van het tribunaal in de regio te benadrukken en als gastland een goede relatie met het tribunaal te behouden.

Tijdens de eerste jaren van de evaluatieperiode stond de samenwerking van landen in de regio met het ICTY voorop.

Nederland heeft een sleutelrol gespeeld bij het handhaven van de EU-positie dat landen die behoorden tot voormalig Joegoslavië, in het bijzonder Kroatië en Servië, moesten samenwerken met het ICTY om in aanmerking te kunnen komen voor het toetredingsproces tot de EU. Dit heeft waarschijnlijk een grote rol gespeeld bij de arrestatie van de laatste verdachten in 2011. Druk vanuit de EU heeft ook in de jaren daarvoor bijgedragen tot de arrestatie van talrijke verdachten.[156]

Nederland heeft diverse keren bijeenkomsten georganiseerd om de werkzaamheden van het ICTY in de regio onder de aandacht te brengen.[157] Mogelijk hebben die bijeenkomsten in enige mate de visie op het ICTY in positieve zin veranderd en bijgedragen aan een betere samenwerking tussen landen en het ICTY. Voorts financierde Nederland de uitgave van een boek over de ervaringen (*best practices*) van het tribunaal. Dit boek is bedoeld om de nalatenschap van het ICTY veilig te stellen en als voorbeeld te dienen voor het ICC en voor andere ad-hoctribunalen.[158]

Nederland kan zich alleen in de AVVN uitspreken over kwesties aangaande het management van het ICTY. Uiteraard is het wel betrokken bij allerlei zaken die voortvloeien uit het feit dat het ICTY is gevestigd in Den Haag, maar deze vallen buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting.

5.5.2 Bijzonder Tribunaal voor Libanon

Achtergrond

De VNVR aanvaardde in 2007 een resolutie voor de instelling van het STL, het Bijzonder Tribunaal voor Libanon. Deze resolutie vormde een antwoord op de bomaanslag in 2005 in Beiroet waarbij voormalig president Hariri en 21 anderen omkwamen en meer dan tweehonderd gewonden vielen. Het STL, gevestigd in Leidschendam, is opgericht omdat de Libanese autoriteiten niet in staat waren zelf effectief onderzoek te verrichten. Dit had te maken met de gevoeligheid van deze zaak en de politieke instabiliteit in het land. Het ICC was geen optie: Libanon is namelijk geen partij bij het SvR en het ICC heeft geen jurisdictie over de misdaad terrorisme. Hoewel ingesteld door de VNVR, wordt het STL gerekend tot de hybride, of geïnternationaliseerde, tribunalen. Het heeft een mix van internationale en nationale rechters en staf en er wordt een combinatie toegepast van internationaal en nationaal recht.[159] In twee opzichten is het STL uniek. In de eerste plaats omdat het jurisdictie heeft over de misdaad terrorisme. Daarbij wordt geen internationale, maar een in het Libanese recht vastgelegde definitie gebruikt. In de tweede plaats omdat het processen toelaat waarbij de verdachten afwezig zijn.[160] Libanon is het enige land dat op basis van VNVR-resoluties een formele plicht heeft tot samenwerking met het STL; andere landen worden hiertoe uitsluitend aangespoord.[161]

Inzet van Nederland en resultaten

Nederland stelt zich ten doel de onafhankelijkheid van het STL veilig te stellen, de procedures effectief en efficiënt te doen verlopen en als gastland een goede relatie met het tribunaal te onderhouden. Als gastland financiert het de huisvestiging van het tribunaal en neemt het deel aan het

---

[156] ICTY rapporteert hierover in de jaarverslagen en voormalig aanklager De Ponte heeft dit bevestigd.
[157] BZ-archief.
[158] Interview met staf van BZ.
[159] Michel in Alamuddin et al. (2014).
[160] Het STL is het eerste tribunaal dat dit toelaat sinds het Neurenberg-tribunaal.
[161] STL heeft hiertoe een overeenkomst opgesteld, maar de website maakt geen melding van landen die deze overeenkomst hebben getekend. http://www.stl-tsl.org/en/documents/cooperation.

managementcomité, dat zitting heeft in New York. Nederland spoorde Libanon aan de budgettaire verplichtingen na te komen, wat tot nu toe steeds is gebeurd. Tot slot financierde Nederland een project om de processen te monitoren en steunde het een aantal activiteiten gesteund om het STL grotere bekendheid te geven. Zo faciliteerde het een bezoek van de Libanese pers aan het STL.

Na een moeizame start begon in 2014 het eerste proces tegen Aayash en vier andere, niet bij het tribunaal aanwezige verdachten. Dit laatste werpt een schaduw over het proces en laat zien hoezeer het STL afhankelijk is van samenwerking met landen. De politiek instabiele situatie in Libanon en de onrust in de regio, vooral in buurland Syrië, vormen een belemmering voor de samenwerking met en het functioneren van het STL. Bovendien is het onderzoek complex en jagen de veiligheidsmaatregelen die voor onderzoekers moeten worden getroffen, de kosten op. Mede daardoor heeft het zeer lang geduurd voordat het eerste proces van start kon gaan. Dit zet de waarde van het STL voor de slachtoffers en de Libanese bevolking onder druk.

5.6 Initiatief voor een multilateraal verdrag voor interstatelijke rechtshulp

Achtergrond

Onderzoek naar internationale misdrijven en de instelling van vervolging vereisen samenwerking tussen landen omdat bewijsmateriaal, getuigen en verdachten vaak over meer dan één land zijn verspreid. Er bestaan voor strafzaken wel regelingen, zoals bilaterale verdragen tussen landen over het onderzoek naar misdrijven en de uitlevering van verdachten. Ook zijn er multilaterale verdragen die wederzijdse hulp bij specifieke vormen van criminaliteit regelen, zoals de VN-conventies tegen transnationale georganiseerde misdaad en tegen corruptie. Het internationale juridische kader is echter ontoereikend voor het onderzoek naar en de vervolging van internationale misdrijven. Alleen UNCAT, de VN-conventie inzake marteling en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing, voorziet in een bepaling over samenwerking tussen landen.

Landen hebben vaak geen nationaal juridisch kader om andere landen rechtshulp te geven. Ook de eenheid internationale misdrijven van het Nederlandse Openbaar Ministerie (OM) werd geconfronteerd met deze problematiek. De verwachting is dat een multilateraal verdrag voor wederzijdse rechtshulp en uitlevering de samenwerking zal faciliteren. Een dergelijk verdrag zou de autoriteiten van een land een uniform juridisch kader bieden om rechtshulp te verkrijgen van een ander land, zoals toestemming voor het horen van getuigen en het verwerven van bewijs. Dit zou tijd besparen omdat er niet steeds opnieuw bilaterale verdragen hoeven te worden afgesloten.

Inzet van Nederland

Nederland heeft samen met België het initiatief genomen tot voorbereidingen voor het starten van onderhandelingen over een multilateraal mechanisme van wederzijdse rechtshulp. Dit initiatief is mede ingegeven door de problemen die de eenheid internationale misdrijven van het OM ondervond bij het onderzoeken van vermeende internationale misdrijven van in Nederland gevestigde personen. Uitgangspunt bij dit initiatief is dat staten de plicht hebben om deze misdrijven te onderzoeken en te vervolgen, en dat zij over middelen moeten beschikken om deze plicht te vervullen. Sinds 2011 voert Nederland samen met België en Slovenië campagne om steun te verwerven voor dit initiatief. Later voegden zich Argentinië en Senegal hierbij, maar het laatste land heeft zich teruggetrokken toen het voorzitter werd van de ASP (eind 2014). Er bestaat geen unanimiteit onder de EU-lidstaten over de noodzaak tot een multilateraal verdrag voor wederzijdse rechtshulp; in de contacten met derde landen stelt de EU dit onderwerp niet aan de orde.

Nederland concentreert zich bij het lobbyen voor dit verdrag op twee fora: de juridische commissie van het VN-bureau voor drugs en misdaden (UNODC) en de ASP. De initiatiefnemers organiseerden diverse bijeenkomsten, waaronder een expertbijeenkomst (2011), side events bij de ASP van het ICC (2011, 2014) en een bijeenkomst om de verdere strategie te bepalen (2013). Voorts demarcheerden België, Slovenië en Nederland bij alle ICC-landen om steun te verwerven voor het initiatief. In 2014 voerden zij opnieuw demarches uit, nu ook wereldwijd en samen met Argentinië en Senegal.

Ook de hiervoor genoemde ngo PGA lobbyt voor de totstandkoming van een multilateraal verdrag voor wederzijdse rechtshulp. De organisatie stelde voor de bijeenkomst van het UNODC een achtergronddocument op en nam onder meer deel aan rondetafelbijeenkomsten tijdens de zitting van de juridische commissie in Wenen (2014).[162]

Resultaten

In 2013 en 2014 probeerden de initiatiefnemers tijdens een zitting van de juridische commissie van UNODC te onderhandelen over een resolutie met betrekking tot een multilateraal verdrag voor interstatelijke rechtshulp, maar deze pogingen strandden. Landen vonden het tijdstip slecht gekozen vanwege het toenemende wantrouwen tegen het ICC in een aantal staten. In de visie van Nederland maakt een verdrag de rol van het ICC juist minder belangrijk, omdat het onderzoek en vervolging makkelijker maakt in landen waar internationale misdaden zijn gepleegd. Maar Nederland slaagde er niet in voldoende landen van dit standpunt te overtuigen. De lobby tijdens zittingen van de ASP is succesvoller geweest. Veertig staten hebben aangegeven het initiatief te steunen. Nederland staat op het standpunt dat daar minimaal tien staten bij moeten komen om voldoende draagvlak te hebben voor het starten van een onderhandelingstraject.

5.7 Discussie en conclusies

De negatieve beeldvorming over en de kritiek op het ICC in een aantal Afrikaanse landen is vooral ontstaan doordat de eerste processen zonder uitzondering verdachten uit Afrika betroffen. Situaties in andere landen bevinden zich nog allemaal in het stadium van onderzoek. Een deel van de kritiek op het Hof is terug te voeren op het feit dat het gaat om een jong hof dat zich nog moet bewijzen. Mogelijk krijgt het een beter imago als het effectiever en efficiënter gaat functioneren. Ook het Joegoslavië-tribunaal heeft in de eerste jaren na de oprichting weinig concrete resultaten opgeleverd, maar is al met al succesvol geweest, mede door de harde opstelling van Nederland in de EU. Het ICC staat voor de taak om zijn onafhankelijkheid te bewijzen, adequaat onderzoek te verrichten en niet te schromen om situaties te onderzoeken die gevoelig liggen bij grootmachten.

Nederland ziet voor zichzelf en voor de internationale gemeenschap een belangrijke rol weggelegd bij het tegengaan van straffeloosheid door het ICC en andere internationale strafhoven te faciliteren. In VN-kader en in bilateraal verband heeft het zich vooral sterk gemaakt voor de universele ratificatie van het SvR. Ook de EU zet zich hiervoor in; het is een van de weinige zaken betreffende het ICC waarover binnen de EU geen controverse bestaat. Daarom zou kunnen worden overwogen de nadruk te verleggen naar de samenwerking met en de effectiviteit van het ICC. Financiering van de ngo's PGA en CICC is dan wel belangrijk. Dit zijn de organisaties die in de betrokken landen de discussie over ratificatie op gang moeten brengen of houden. In grote lijnen hebben zij de geplande resultaten op outputniveau gerealiseerd.

---

[162] http://www.pgaction.org/pdf/Background-Information-MLA-Initiative.pdf; http://www.pgaction.org/activity/2014/05-14-pga-roundtable-on-ending-impunity-for-int-crimes-through-multilateral-interstate-cooperation-parliament-of-austria-vienna.html.

Nederland heeft in de bilaterale betrekkingen met landen diverse keren samenwerking met het ICC bepleit en gefaciliteerd. Dit geldt niet voor de EU, omdat gezamenlijk optreden niet altijd mogelijk was. Nederland heeft, net als de EU, financiële steun verleend om de rechtsgang in derde landen te faciliteren. Via steun aan het ICC-slachtofferfonds heeft Nederland mede bijgedragen aan diverse vormen van steun aan slachtoffers. De geplande output is overwegend gerealiseerd en er zijn enkele resultaten op outcomeniveau bereikt.

Een punt van kritiek is dat de Nederlandse inzet voor het tegengaan van straffeloosheid weinig inhoudelijke richting heeft. Dit komt mede doordat Nederland zich als gastland voor het ICC niet te veel wil profileren en de indruk wil vermijden dat het Hof met Nederland wordt vereenzelvigd.

Het overwegend positieve beeld van de Nederlandse inzet voor het ICC geldt niet in dezelfde mate voor Nederland als gastland. Hoewel de beleidsdoorlichting niet over dit onderwerp gaat, hebben de respondenten het wel vaak ter sprake gebracht. Vertegenwoordigers van andere landen spraken zich unaniem uit over de rigide opstelling van Nederland bij budgettaire kwesties. Tegelijkertijd heeft Nederland wel altijd aan zijn verdragsverplichtingen voldaan.

Vertegenwoordigers van ngo's brachten de asielaanvragen en de gevangenschap van getuigen naar voren als punt van kritiek. Dit speelde het meest prominent toen drie getuigen uit de Democratische Republiek Congo asiel aanvroegen en deze niet kregen omdat zij verdacht werden van oorlogsmisdaden. De hoogste rechterlijke instantie bepaalde dat zij geen asiel konden krijgen, maar ook niet konden worden uitgezet. Na een periode van ICC-detentie zijn zij uiteindelijk uitgezet, nadat het ICC van het land van herkomst garanties had gekregen over hun behandeling. Mensenrechtenorganisaties spreken over het schenden van de rechten van deze getuigen. Bovendien betwijfelen zij of de verdachten in de Democratische Republiek Congo zullen worden vervolgd voor de vermeende misdrijven, en of er in dat geval sprake zal zijn van een eerlijke procesvoering. Deze zaak brengt aan het licht dat verplichtingen die voortvloeien uit het zetelverdrag, op gespannen voet kunnen staan met een uitspraak van de hoogste nationale rechtsinstantie (en het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens).

Conclusies

- Nederland heeft zich succesvol ingezet voor samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal.
- Het heeft zich ingezet voor ratificatie van het SvR, de samenwerking met het ICC en de verbetering van de procedures, zonder zich op één bepaald dossier toe te spitsen. Mede door toedoen van Nederland zijn enkele resultaten bereikt. De invloedsfeer van Nederland is echter beperkt.
- De steun aan ngo's en het ICC-slachtofferfonds is complementair aan de inspanningen in multilateraal en bilateraal kader. De resultaatbereiking op outputniveau is goed en er zijn enkele aantoonbare resultaten op outcomeniveau gerealiseerd.
- Het gastlandschap kan leiden tot situaties die de positie van Nederland als pleitbezorger voor het internationaal recht minder sterk maken.

6 Hervorming van de VN

Een van de resultaten die Nederland onder beleidsartikel 1 van de MvT's bij de BZ-begroting wil bereiken, is de hervorming van de Verenigde Naties (VN). Het richt zich daarbij vooral op de hervorming van de VN-Veiligheidsraad (VNVR), het proces van *delivering as one*, een efficiënt personeelsbeleid en de beperking van de budgetgroei. De hervorming van de VN is een zeer omvangrijk dossier. Deze beleidsdoorlichting behandelt alleen de Nederlandse inzet voor het hervormingsproces van de VNVR (paragraaf 6.1) en de inzet voor een grotere samenwerking tussen VN-organen op het gebied van de rechtsorde (paragraaf 6.2). Het hoofdstuk eindigt met enkele conclusies.

6.1 Hervorming van de VN-Veiligheidsraad[163]

Achtergrond

Het VN-Handvest legt het mandaat, de samenstelling en de procedures van de VNVR vast, waaronder het feit dat de vijf permanente leden van de raad moeten instemmen met niet-procedurele besluiten.[164] Het Handvest bepaalt dat de VNVR de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De raad heeft daartoe verschillende middelen ter beschikking, zoals de bemiddeling tussen landen, het gebruik van sancties en vredesmissies en de verwijzing van een zaak naar het Internationaal Strafhof (ICC). Voor het realiseren van deze opdracht is het van wezenlijk belang dat alle landen de VNVR als een legitiem instituut zien en zijn besluiten respecteren. Een voorwaarde hiervoor is dat de VNVR goed functioneert en dat alle landen zich voldoende in de raad herkennen. Dit is echter niet het geval. Sinds lange tijd is er daarom een discussie gaande over de noodzaak om de VNVR te hervormen. De vertegenwoordiging van landen in de VNVR, het vetorecht van de vijf permanente leden en de werkmethoden van de Veiligheidsraad staan daarbij centraal.[165]

Het VN-Handvest bepaalt dat de instemming van twee derde van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), met inbegrip van de vijf permanente leden van de VNVR, nodig is om de artikelen van het Handvest te kunnen amenderen. Dit betekent in principe dus ook dat de vijf permanente leden moeten instemmen met een wijziging van de samenstelling van de VNVR en de procedures inzake de besluitvorming.

Voorstellen voor hervorming van de VNVR

In de millenniumverklaring (2000) staat dat landen hun inspanningen zullen intensiveren om een alomvattende hervorming van de VNVR te realiseren. De toenmalige secretaris-generaal van de VN (SGVN) zette het onderwerp vervolgens op de agenda. In 2004 presenteerde hij een rapport over de bedreigingen en de uitdagingen waarmee de VN in de nabije toekomst zou worden geconfronteerd.[166] Dit rapport komt tot een groot aantal aanbevelingen, waaronder de oprichting van een Commissie Vredesopbouw en de transformatie van de Mensenrechtencommissie tot een Mensenrechtenraad (beide aanbevelingen zijn daadwerkelijk gerealiseerd). Negen aanbevelingen gaan over de VNVR, en over de noodzaak van een representatieve raad, die rekenschap aflegt en effectief functioneert.

Al kort na het verschijnen van het rapport in 2004 werden de pogingen om de VNVR te hervormen gefrustreerd doordat diverse groepen landen in sommige opzichten lijnrecht tegenover elkaar stonden.

---

[163] Tekst van deze paragraaf is ontleend aan Balt (2015a). Referenties staan in dit rapport. In de verkorte weergave in deze paragraaf worden alleen sleuteldocumenten en aanvullende bronnen genoemd.
[164] http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-v/index.html.
[165] Gedurende de evaluatieperiode komt het bijdragen aan voorstellen voor de hervorming van de VNVR in vrijwel iedere MvT terug onder beleidsartikel 1.1.
[166] UNGA (2004) (A/59/565).

Dit waren: (1) de groep van vier (Brazilië, Duitsland, India, Japan), die elkaars claim voor een permanente zetel steunden; (2) de Afrikagroep, die een permanente zetel wilde en uitbreiding van de raad bepleitte; (3) de L69, een groep ontwikkelingslanden die een uitbreiding van het aantal permanente en niet-permanente leden bepleitte; en (4) de *United for Consensus*-groep, die een betere regionale representatie verlangde, maar zich kantte tegen de uitbreiding van het aantal permanente zetels.

In 2007 stelde de voorzitter van de AVVN, tevens voorzitter van de werkgroep VNVR-hervorming, vertegenwoordigers van vijf landen aan om hem bij te staan bij consultaties over het hervormingsproces. Nederland was één van deze landen. De vertegenwoordigers organiseerden bijeenkomsten en consulteerden landen over vijf thema's, namelijk: de omvang van de VNVR, de categorieën lidmaatschap, de regionale representatie, het vetorecht, en de werkmethoden en de relatie tussen de VNVR en de AVVN. Zij brachten een rapport uit met diverse voorstellen.[167]

In 2008 werd besloten het proces van consultaties naar een ander niveau te tillen, dat van de intergouvernementele onderhandelingen. In 2009 zijn deze gestart en in 2010 werd een eerste onderhandelingstekst verspreid.[168] Sindsdien hebben dertien onderhandelingsrondes plaatsgevonden over representatie, vetorecht en andere werkmethoden van de VNVR. Tijdens deze rondes werd de ontwerptekst enkele malen gewijzigd. De groepen toonden zich echter onvoldoende bereid om een compromis te sluiten. In 2013 stelde de voorzitter van de AVVN een adviesgroep in, maar ook dit heeft het proces niet verder geholpen. Wel was een groot aantal landen er voorstander van de voorstellen over andere werkmethoden van de VNVR los te koppelen van die over de politiek veel gevoeliger onderwerpen, namelijk representatie en het vetorecht.[169] Er zijn enkele aanpassingen in de werkmethoden gekomen, zoals het bijwonen van VNVR-bijeenkomsten door landen en vertegenwoordigers die betrokken zijn bij de besproken problematiek (de Arria-formule).[170] Ook het debat rond de werkmethoden is echter sterk gepolitiseerd, wat de voortgang remt van het hervormingsproces.

Over het geheel genomen is de aandacht voor de hervorming van de VNVR de laatste jaren teruggelopen. Een aantal lidstaten heeft tijdens de AVVN van 2014 opgebracht dat de zeventigste verjaardag van de VN in 2015 een goed moment zou zijn om de hervormingsagenda weer een impuls te geven. Nederland pleitte tijdens de zeventigste AVVN in het najaar van 2015 met andere landen voor een betere Afrikaanse vertegenwoordiging in de VNVR en voor een terughoudender gebruik van het vetorecht.[171] Een dag voor het jaarlijkse debat nam de AVVN al een resolutie aan waarin zij aandrong op hervorming van de VNVR.[172]

Nederlandse inzet en resultaten

Voor Nederland is het doel van de VNVR-hervorming tweeledig: een betere regionale vertegenwoordiging en een effectiever functioneren. Bij een betere vertegenwoordiging is de Nederlandse inzet steeds gericht geweest op een goede weerspiegeling van de geopolitieke verhoudingen en voldoende vertegenwoordiging van Afrikaanse en kleine landen. Ten behoeve van de effectiviteit werd terughoudendheid bepleit bij gebruik van het vetorecht onder de huidige permanente

---

[167] http://www.un.org/en/ga/62/plenary/screport/bkg.shtml.
[168] Swart en Von Freiesleben (2013).
[169] Een groep van 22 VN-lidstaten met de naam ACT (Accountability, Coherence, Transparency) heeft zich sterk gemaakt voor de hervormingen van de werkmethoden. Lehman (2013).
[170] Genoemd naar Venezolaanse PVVN, die dit proces initieerde.
[171] http://centerforunreform.org/?q=node/680.
[172] http://www.un.org/press/en/2015/ga11679.doc.htm.

leden. Voorts was Nederland gekant tegen uitbreiding van het vetorecht voor nieuwe leden. Nederland erkende de politieke gevoeligheid van deze kwestie en het probleem om tot overeenstemming te komen. Daarom was het er voorstander van de kwestie van het vetorecht los te koppelen van de discussie over de overige werkmethoden van de VNVR. Tot slot bepleitte Nederland meer transparantie, bijvoorbeeld via openbare briefings of de Arria-formule. In de visie van Nederland zou, bij discussies over de rol van de VNVR ten opzichte van specifieke landen, het betrokken land aan de discussies mee moeten doen. Dit zou ook moeten gelden voor landen die troepen leveren.

Nederland heeft zich op verschillende manieren ingezet voor de hervorming van de VNVR. Dit gebeurde vooral via het uitbrengen van verklaringen, bemiddeling bij onderhandelingen en het organiseren van bijeenkomsten. De minister-president en de minister van BZ hebben de hervorming van de VNVR vaak aan de orde gesteld in toespraken tot de AVVN. Ook in verklaringen van de permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de VN (PVVN) kwam het onderwerp vaak ter sprake, vaak in samenspel met België. In 2015 heeft de minister van BZ tijdens een lezing voor het International Peace Institute een permanent lidmaatschap bepleit voor de EU. Het krachtenveld binnen de EU is echter verdeeld en EU-lidstaten die permanent lid zijn, stellen zich behoedzaam op.[173] Tekstbox 6.1 geeft een overzicht van verklaringen in de AVVN die de minister-president en de minister van BZ de afgelopen jaren hebben afgelegd over de VNVR-hervormingen.

Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld tijdens de voorbereiding van de onderhandelingen en op verschillende momenten ook tijdens het onderhandelingsproces zelf. Zoals hiervoor genoemd, werd het in 2007 aangewezen als een van de vijf landen die de voorzitter van de AVVN, die tevens voorzitter was van de werkgroep hervorming, zouden bijstaan in het consultatieproces. Tijdens het onderhandelingsproces zelf is Nederland, samen met enkele andere landen, twee keer met een voorstel (2008, 2009) gekomen. Beide keren heeft dit evenwel niet tot een doorbraak geleid. Voorts steunt Nederland de voorzitter van de werkgroep VN-hervorming met financiële middelen. Nederland organiseerde in 2014 samen met Brazilië een conferentie over vrede en veiligheid en de hervorming van de VNVR.[174] Vooralsnog zijn de resultaten beperkt tot de aanpassing van enkele werkmethoden, die de beraadslagingen transparanter hebben gemaakt.

Box 6.1 VNVR-hervorming: AVVN-boodschap van de minister-president en de minister van BZ

Nederland streeft naar:

- Wijziging van de samenstelling van de VNVR om tot een betere weerspiegeling van de geopolitieke verhoudingen te komen (alle jaren).
- Bescheiden uitbreiding van de VNVR (2011).
- Onderschrijving van het Franse voorstel dat permanente leden vrijwillig afzien van het vetorecht bij massale wreedheden (2014, 2015).
- Discussie van de VN *met* en niet *over* landen (2015).

Bron: BZ-archief.

[173] TK 2014-2015. Aanhangsel van de handelingen nr. 1282.
[174] http://www.clingendael.nl/sites/default/files/Concluding%20observations%20by%20Bibi%20van%20Ginkel_0.pdf.

6.2 Samenwerking tussen VN-organisaties op het gebied van de rechtsorde[175]

Initiatieven

In 2007 werd binnen de VN de *delivering as one*-benadering geïntroduceerd, om te komen tot een betere coördinatie tussen diverse VN-organen en om verlap te vermijden. Vijf principes vormen de leidraad van deze benadering: één leider, één budget, één programma, één kantoor en één stem. Het initiatief was gericht op de VN-ontwikkelingsagenda, maar bleek ontoereikend voor post-conflictsituaties. Een in 2013 opgesteld strategisch kader voor de integratie van VN-organisaties, dat ook de inzet van militairen en politie omvat, voorziet in deze lacune. Hoewel de doelen van *delivering as one* en het strategisch kader vergelijkbaar zijn, verliep de implementatie vaak gescheiden. Recentelijk, onder andere in Mali, is geprobeerd om beide benaderingen samen te brengen.

De toepassing van het strategisch kader voor de integratie van VN-organisaties verloopt moeizaam. Al in een vroeg stadium hebben landen ingebracht dat zij inboeten aan autonomie omdat zij niet meer zelf kunnen kiezen met welke VN-organisatie zij willen samenwerken. VN-organisaties die traditioneel zijn gericht op hulpverlening, zoals het VN-bureau voor de coördinatie van humanitaire zaken (UNOCHA), het VN-kinderfonds, de VN-vluchtelingenorganisatie en het Wereldvoedselfonds, voeren aan dat het gebruik van militaire middelen in vredesoperaties haaks kan staan op het bij humanitaire hulp geldende principe van neutraliteit. Bovendien zijn deze organisaties gewend om beslissingen te nemen op decentraal niveau.

Het *high level event* over de rechtsorde (2012) was een goede aanleiding om ook in New York de integratie van VN-organisaties te bewerkstelligen. Nederland was sterk betrokken bij de opstelling van de slotverklaring.[176] Het VN-ontwikkelingsprogramma en het departement dat zich buigt over de vredestroepen, stelden gezamenlijk het *focal point for police, justice and corrections* in.

Nederlandse inzet

Nederland is een groot voorstander van de integratie van VN-organisaties. Hiermee kan de VN effectiever bijdragen aan een goed functionerende rechtsorde, en kunnen kosten worden bespaard. Beleidsdocumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking onderschrijven dit belang. Ditzelfde geldt in beperkte mate voor de in 2013 uitgebrachte veiligheidsstrategie.

In VN-verband benadrukte Nederland de noodzaak tot integratie. Bijvoorbeeld in de toespraak van de minister van BZ voor de AVVN in 2012. Voorts speelde Nederland een belangrijke rol bij de voorbereiding van het *high level event* over de rechtsorde in dat jaar. Daarbij wees het niet alleen op de positie van Nederland als gastland voor instituties op het gebied van de rechtsorde, maar had het ook aandacht voor het belang van de rechtsorde bij het voorkomen, in de hand houden en oplossen van conflicten.[177] Nederland heeft tevens fondsen (EUR 7 miljoen) beschikbaar gesteld voor het hieruit voortvloeiende initiatief van het *focal point on police, justice and corrections*. Ook nadien heeft de PVVN in New York in toespraken bij herhaling het belang van de rechtsorde en het belang van een betere samenwerking en coördinatie aan de orde gesteld.

Box 6.2 vat samen hoe Nederland in Mali op landenniveau het belang van de integratie van VN-organisaties aan de orde heeft gesteld. Dit land wordt om twee redenen als voorbeeld genoemd. In de eerste plaats is het een van de landen waar is getracht *delivering as one* en het strategisch kader voor de integratie van VN-organisaties samen te voegen. In de tweede plaats is het een voor Nederland

---

[175] Tekst van deze paragraaf is ontleend aan Balt (2015b).
[176] http://www.unrol.org/files/Declaration%20HLM_A%20RES%2067%201.pdf.
[177] TK 2012-2013, 26 150, nr. 128.

belangrijk land, zowel vanwege de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie als de Nederlandse bijdrage aan de VN-vredesmissie in Mali (MINUSMA).

Box 6.2 Totstandkoming van een geïntegreerde VN-benadering in Mali en de inzet van Nederland

- Nederland is langdurig een bilaterale donor voor ontwikkelingssamenwerking geweest (bij voortduring een van de drie grootste).
- Vanaf 2008 hebben de Malinese regering en VN-kantoren in het land besprekingen gevoerd over een integraal kader. De integrale VN-strategie is goedgekeurd in 2011.
- Vanaf 2012 laaide het gewapende conflict in Noord-Mali op. Dit leidde tot een schok in de donorgemeenschap, die over weinig kennis van het noorden beschikte. Humanitaire organisaties hadden die kennis wel.
- Van begin af aan bepleitte Nederland de inbedding van het ontwikkelingsprogramma in militaire missies. Daarbij zou binnen het proces van geïntegreerde strategische planning voor MINUSMA ook aandacht moeten bestaan voor ontwikkelingsdoelen gericht op de lange termijn. Het was niet eenvoudig dit te realiseren.
- In 2013 besloot Nederland deel te nemen aan MINUSMA. Het parlement benadrukte de noodzaak van een integrale benadering, met aandacht voor ontwikkelingsdoelen.
- De praktijk: een snelle realisatie van *One leader.* Het bleek niet mogelijk *One office en One budget* te realiseren. Hoewel veel is geïnvesteerd in *One voice*, wilde UNOCHA niet worden geassocieerd met MINUSMA, omdat dit een negatief effect op de werkzaamheden van en het vertrouwen in de organisatie zou kunnen hebben. MINUSMA heeft als taak de regering te helpen bij het herstel van het bestuur. *One programme:* de geïntegreerde benadering is beperkt gerealiseerd. De nieuwe strategie omvat geen militaire aspecten, maar er is wel aandacht voor andere aspecten die op het terrein van MINUSMA liggen: veiligheid, gerechtigheid en de rechtsorde.

Bron: BZ-archief; interviews ZMA Bamako.

6.3 Discussie en conclusies

Nederland heeft zich constructief opgesteld en openingen gezocht om het proces van hervorming van de VNVR vlot te trekken. Als het op een stemming zou aankomen, kunnen de door Nederland uitgebrachte wensen echter met elkaar in tegenspraak zijn. Voldoende vertegenwoordiging van Afrikaanse landen en kleine staten staat op gespannen voet met 'een bescheiden uitbreiding' van de VNVR en dus met het effectief functioneren van de raad. De resultaten zijn vooralsnog beperkt, maar hebben er wel toe geleid dat de VNVR enkele werkmethoden heeft aangepast. Hierdoor hebben betrokken landen meer inzicht gekregen in de beraadslagingen. Voorts worden expertorganisaties en andere betrokkenen vaker uitgenodigd om hun visie te geven in de VNVR, volgens de Arria-formule. Besluitvorming over de in de ogen van veel landen onevenwichtige samenstelling van de VNVR en over het vetorecht is niet tot stand gekomen. De verschillende groepen landen bleken niet bereid tot onderhandelingen, laat staan tot een compromis op dit punt. Deze impasse komt het draagvlak voor de autoriteit van de VNVR niet ten goede.

Conclusies

- Het resultaat inzake de hervorming van de VNVR is beperkt tot de aanpassing van enkele werkmethoden.
- De samenwerking tussen VN-organisaties op het gebied van de rechtsorde is ten dele gerealiseerd.

7 Internationaal gebied

Afspraken over de bescherming en het behoud van *global public goods,* zoals het klimaatverdrag, en over de gebieden waarover landen geen rechtsmacht hebben (internationaal gebied) maken deel uit van de internationale rechtsorde. Deze afspraken komen onder doelstelling 1.1 van de MvT's van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken niet ter sprake. Elders in de MvT's bestaat wel aandacht voor *global public goods*, met name voor het klimaat, maar nauwelijks of niet voor het beleid inzake internationaal gebied.[178] Dit betekent echter niet dat er geen beleid bestaat of dat Nederland zich niet inzet voor afspraken over het behoud en het gebruik van dit gebied. Dit hoofdstuk gaat beknopt op dit thema in.

7.1 Achtergrond

De ontplooiing van menselijke activiteiten in internationaal gebied neemt toe, zoals de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, wetenschappelijk onderzoek en toerisme. Dit kan leiden tot geschillen over de exploitatie en tot schadelijke gevolgen voor het milieu. Er bestaan verdragen en andere afspraken die het gebruik van internationaal gebied reguleren, zoals het VN-Zeerechtverdrag, vijf ruimteverdragen en het Verdrag inzake Antarctica. Het VN-Zeerechtverdrag vormt een allesomvattend wettelijk kader voor de oceanen en zeeën, dat het gebruik van de maritieme rijkdommen reguleert.[179] Het verdrag heeft geleid tot de oprichting van drie organen: de Internationale Zeebodemautoriteit, het Zeerechttribunaal en de Commissie voor de afbakening van het continentaal plat. In de periode 1967 tot 1984 zijn vijf VN-ruimteverdragen of -overeenkomsten tot stand gekomen. Deze gaan over het gebruik van de ruimte, de schade die door ruimteobjecten kan worden aangericht, het registreren van ruimteobjecten en activiteiten zoals het landen op de maan en op andere hemellichamen.[180] Het Antarctica-verdrag stamt uit 1959 en voorziet in samenwerking tussen partijen, niettegenstaande de verschillen van mening over de status van Antarctica. Volgens Nederland is Antarctica internationaal gebied.[181]

Deze bestaande regelgeving is echter niet toereikend voor problemen zoals conflicten over het exploiteren van hulpbronnen en de verdeling van de opbrengst daarvan. Om dergelijke geschillen te voorkomen dan wel vreedzaam te beslechten, zijn aanvullende afspraken nodig. Hierover wordt in verschillende internationale fora van gedachten gewisseld en onderhandeld.

Nederland is partij bij de hiervoor genoemde verdragen en neemt deel aan diverse relevante fora . Het heeft immers ook zelf belang bij een adequate regulering van het gebruik van internationaal gebied. Het valt buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting om de Nederlandse inzet in alle fora in kaart te brengen. Dit hoofdstuk geeft een aantal voorbeelden van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en de bescherming van het milieu. De selectie is ingegeven door het feit dat de beoogde of gerealiseerde afspraken een wezenlijke toevoeging (zullen) vormen op bestaande verdragen en andere afspraken. Ook het feit dat Nederland nauw betrokken was, en is, bij de voorbereiding dan wel de totstandkoming van de afspraken over deze voorbeelden heeft meegewogen.

Institutioneel liggen de ontwikkeling en uitvoering van het beleid terzake voor een belangrijk deel bij de Directie Juridische Zaken, afdeling Internationaal Recht (DJZ/IR) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Binnen BZ is ook de directie Inclusieve Groene Groei betrokken bij de beleidsvorming en -

---

[178] Ten tijde van schrijven kwam er, met de publiciteit over de expeditie naar de Noordpool en het bezoek van de minister van BZ aan Spitsbergen en Alaska, meer aandacht voor de Arctische regio.

[179] https://www.unric.org/html/nederlands/un/abc6.html#zeerecht.

[180] www.unoosa.org/oosa/en/SpaceLaw/treaties.html.

[181] http://www.antarctica.ac.uk/about_antarctica/geopolitical/treaty/update_1959.php. Nederland is tevens partij bij het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren.

uitvoering. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en/of het ministerie van Economische Zaken zijn hierbij eveneens betrokken.

7.2 Exploitatie van natuurlijke hulpbronnen

Bij natuurlijke hulpbronnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen ***minerale*** hulpbronnen, zoals metalen, en ***levende*** bronnen, zoals vissen. Exploitatie hiervan kan schadelijke effecten hebben voor het milieu. Ook kunnen er geschillen ontstaan over het gebruik en de verdeling van de opbrengsten.

De toenemende vraag naar zeldzame metalen en het feit dat er in snel tempo meer technische mogelijkheden komen om deze te delven, hebben geleid tot commerciële interesse in de exploitatie van de diepzeebodem. De gevolgen van ***diepzeemijnbouw*** voor de diepzeebodem zijn echter nog grotendeels onbekend. De mogelijkheid bestaat dat organismen die zich aan extreme omstandigheden hebben aangepast, worden bedreigd. Hiernaast is er een risico dat gifstoffen en sedimentwolken vrijkomen.[182]

De door het VN-Zeerechtverdrag ingestelde Internationale Zeebodemautoriteit ontwerpt onder meer regels voor onderzoek, exploratie en exploitatie van de zeebodem, tezamen de *Mining Code* (Mijnbouwcode) genoemd. Momenteel zijn er wettelijke regelingen voor onderzoek en exploratie van mangaanknollen (2000, aangepast in 2013), polymetallische sulfiden (2010) en de kobaltkorst (2012).[183] De regels voor exploitatie zijn nog in ontwikkeling. Bedrijven kunnen in gebieden die buiten de rechtsmacht vallen van staten, alleen diepzeemijnbouw ondernemen met de steun van een staat die uitvoering geeft (toezicht op de naleving en handhaving) aan het VN-Zeerechtverdrag en de door de Zeebodemautoriteit aanvaarde Mijnbouwcode.

Nederland is vertegenwoordigd in de Raad van de Autoriteit – de ministeries van BZ en Infrastructuur en Milieu hebben hierin ziting – en heeft in de evaluatieperiode van deze beleidsdoorlichting deelgenomen aan de onderhandelingen over en bijgedragen aan de opstelling en amendering van de Mijnbouwcode. Nederland staat op het standpunt dat bedrijven alleen een exploitatievergunning voor internationaal gebied kunnen krijgen als er een milieuplan is vastgesteld voor het gebied waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft en als er een milieueffectrapport is opgesteld voor het project waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft. Nederland heeft hiertoe een document gepresenteerd tijdens de bijeenkomst van de Raad van de Autoriteit in 2014 en in EU-verband steun voor dit standpunt verworven. In de besluitenlijst van de Raad van de Autoriteit is het belang vastgelegd dat dit document heeft voor de ontwikkeling van regels voor de exploitatie van grondstoffen. In 2015 heeft Nederland een document gepresenteerd over de aansprakelijkheid voor schadelijke gevolgen voor het milieu. Dit document wordt genoemd in de besluitenlijst van 2015.[184]

Sinds de negentiende eeuw hebben vervuiling, overbevissing, visserij met sleepnetten en klimaatverandering in toenemende mate geleid tot vermindering van de ***biodiversiteit van de oceanen*** en tot aantasting van de daar bestaande ecosystemen. Deze voortdurende vermindering vormt een

---

[182] http://www.wnf.nl/nl/seastars/diepzee_mijnbouw/.
[183] https://www.isa.org.jm/mining-code.
[184] https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba-20c-31_0.pdf ; https://www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba-21c-20_1.pdf de tekst in 2015 luidt: '*...to consider, as appropriate, the submission by the Netherlands in addressing serious harm to the marine environment in the Regulations for the exploitation of mineral resources in the Area in the context of its work on the preparation of draft regulations for exploitation in the Area*'.

bedreiging voor de voedselbronnen van de in zee levende dieren, en daarmee ook een bedreiging voor de voedselbronnen voor de mens.[185]

Nederland acht het VN-Zeerechtverdrag niet toereikend om de biologische diversiteit van de oceanen buiten de nationale rechtsmacht te beschermen en is daarom actief betrokken bij de ontwikkeling van een aanvullende uitvoeringsovereenkomst bij het VN-Zeerechtverdrag. Een ad-hocwerkgroep van de AVVN die sinds 2004 bestaat, heeft deze overeenkomst voorbereid. Deze stond sinds 2010 onder co-voorzitterschap van Nederland en kwam in januari 2015 voor het laatst bijeen. Op de laatste bijeenkomst werd een slotdocument besproken, opgesteld door de co-voorzitters en met bijdragen van de EU en een aantal andere landen. De werkgroep is unaniem in haar aanbeveling aan de AVVN over een onderhandelingsmandaat. Voorts legt de werkgroep de AVVN een aantal besluiten voor over het proces van onderhandelen en de inhoud van de overeenkomst. De AVVN heeft deze voorstellen in juni 2015 overgenomen.[186] Het mandaat omvat: de regulering van de toegang tot mariene genetische bronnen en een eerlijke verdeling van de opbrengsten daarvan; maatregelen die mariene gebieden beschermen; de opstelling van milieueffectbeoordelingen; en kennisopbouw en -overdracht van mariene technologie.[187]

Nederland neemt ook actief deel aan discussies in de VN over de regulering van de exploitatie van minerale hulpbronnen in de ***kosmische ruimte.*** Het was een van de initiatiefnemers van een gemeenschappelijke verklaring over de ordelijke en veilige exploitatie van natuurlijke hulpbronnen op de maan en andere hemellichamen (2014). Deze verklaring gaat ook in op de noodzaak om hulpbronnen rationeel te beheren en het onderzoek naar het gebruik ervan uit te breiden. Ook de eerlijke verdeling van de opbrengsten komt hierin aan de orde.[188] De verklaring is het vervolg op een verklaring bij de Maan Overeenkomst die zeven landen in 2008 sloten en die mede door Nederland is opgesteld en onderschreven.[189]

7.3 Bescherming van het milieu

De aanvullende regelgeving over de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen is mede gericht op het tegengaan van schadelijke effecten voor het milieu. Bij het beleid inzake de ***Poolgebieden*** staat de bescherming van de natuur en het milieu op de eerste plaats. Nederland beschouwt deze gebieden als *global public goods*, dat wil zeggen als gebieden die een unieke waarde hebben voor de mensheid en het ecosysteem aarde. Het acht het beheer en het bestuur van deze gebieden, voor zover deze niet onder de rechtsmacht van de aangrenzende landen vallen, een internationale aangelegenheid. Het zet zich hier actief voor in, mede omdat hiermee een direct belang is gemoeid: bijna alle sneeuw, ijs en permafrost bevinden zich in de poolgebieden en de mate waarin deze smelten, is van grote invloed op de hoogte van de zeespiegel. Nederland is in beide gebieden ook nauw betrokken bij wetenschappelijk onderzoek.

In 2013 heeft de regering een beleidskader 2011-2015 vastgesteld voor de poolgebieden, dat tevens een programma omvat voor wetenschappelijk onderzoek en beleidsondersteunende activiteiten voor de poolgebieden.[190] Het beleidskader beschrijft de situatie van beide gebieden, de relevante verdragen en overlegfora en de Nederlandse betrokkenheid daarbij. Het document geeft weinig handvatten voor

---

[185] http://worldoceanreview.com/en/wor-1/marine-ecosystem/biodiversity/.
[186] A/Res/69/292.
[187] BZ-archief 2009-2015.
[188] BZ-archief.
[189] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V08/524/03/PDF/V0852403.pdf?OpenElement.
[190] TK 2012-2103, nr. 33 400 V, nr. 116.

prioriteitsstelling. Ten tijde van het schrijven van deze beleidsdoorlichting was een nieuw beleidskader voor de poolgebieden in voorbereiding dat strategischer van opzet wordt dan het vigerende kader. Dit betekent een grotere nadruk op de voor Nederland prioritaire onderwerpen en een scherpere omschrijving van de beoogde doelen. De bescherming van de natuur en het milieu zal echter de hoeksteen van het beleid blijven vormen.[191]

Nederland is partij bij het ***Antarctica***verdrag en heeft een consultatieve status in de beheersraad voor dit verdrag.[192] Dit betekent dat het een recht en een plicht heeft tot het medebesturen van het Zuidpoolgebied en het daar verrichten van substantieel wetenschappelijk onderzoek. Nederland stelt de belangen van Antarctica voorop en streeft naar een goede bescherming van Antarctica als ongerepte wildernis. Dit houdt in bescherming van het milieu en het tegengaan van niet-duurzaam toerisme. Het financiert tevens een nationaal onderzoeksprogramma. Ook hier staat behoud van de ongerepte wildernis voorop, wat bijvoorbeeld betekent dat voorzieningen voor het onderzoek zo veel mogelijk worden gedeeld met andere landen.

Het ***Noordpoolgebied*** dat buiten de rechtsmacht van landen valt, bestaat uit ijs (bevroren zee), water en diepzeebodem. Hierop is het VN-Zeerechtverdrag van toepassing. Nederland zet zich in voor de uitvoering van bestaande verdragen en voor de totstandkoming en naleving van aanvullende, bindende internationale normen en afspraken voor een betere bescherming van dit Arctisch milieu.

Nederland acht de Arctische Raad het meest relevante beleidsforum voor de ontwikkeling en de bevordering van de internationale rechtsorde in de Arctische regio en is als waarnemer bij deze raad betrokken. De raad komt één keer per twee jaar op ministerieel niveau bijeen en twee keer per jaar op ambtelijk niveau. Op deze ambtelijke bijeenkomsten vindt monitoring plaats van de uitvoering van besluiten en worden nieuwe besluiten voorbereid. Landen in de Arctische regio hebben uiteenlopende en soms tegengestelde belangen, wat betekent dat de besluitvorming traag verloopt. Voor veel deelgebieden heeft de Arctische Raad werk- en expertgroepen ingesteld. Nederland neemt actief deel aan de werkzaamheden van (een deel van) deze groepen en stelt middelen beschikbaar voor de deelname van Nederlandse experts aan deze werk- en expertgroepen.

Inzake de ***ruimteverdragen*** heeft Nederland zich ook sterk gemaakt voor aanvullende regelgeving ter bescherming van het milieu. Het gaat hierbij om afspraken over het tegengaan van en het opruimen van ***ruimteschroot***. Nederland heeft bijgedragen aan de opstelling van een compendium over de gehanteerde normen. Over de noodzaak van aanvullende internationale regelgeving bestaat nog geen overeenstemming.

7.4 Discussie en conclusie

Nederland heeft belang bij een goede regelgeving voor de bescherming en het verantwoord gebruik van internationaal gebied om ongewenste aantasting van het milieu en de gevolgen daarvan voor het klimaat en de voedselketen tegen te gaan. Ook helpt dergelijke regelgeving geschillen over het gebruik van dit gebied en de verdeling van de opbrengsten daarvan te voorkomen en beslechten. Daarnaast staan economische en soms ook geopolitieke belangen op het spel. De inzet voor internationaal gebied is in overeenstemming met het in de MvT bij de begroting voor Buitenlandse Handel en

---

[191] Dit meer strategisch denken is in lijn met het advies van de AIV/CAVV (2014), waarin wordt aanbevolen dat Nederland een strategie ontwikkelt voor de opstelling van een gedragscode voor het deel van de Noordelijke IJszee dat niet binnen de exclusieve economische zones van de Arctische kuststaten valt.

[192] http://www.antarctica.ac.uk/about_antarctica/geopolitical/treaty/update_1959.php. Nederland is tevens partij bij een verdrag dat het maritieme milieu wil conserveren.

Ontwikkelingssamenwerking vermelde doel 'dat internationale publieke goederen zoals een stabiel klimaat, gezonde ecosystemen, grondstoffen, voedsel en water beschikbaar blijven voor huidige en toekomstige generaties'.[193] MvT's en overige parlementaire documenten bieden weinig informatie over het beleid inzake internationaal gebied, met uitzondering van de poolgebieden.[194]

Conclusies

- Het beleid inzake de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en de bescherming van het milieu in internationaal gebied is weinig zichtbaar in Nederlandse beleidsdocumenten.
- De uiteenlopende belangen van de landen die deelnemen aan de onderhandelingen over de aanvullende regelgeving voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en de bescherming daarvan, maken dat de voortgang op de behandelde dossiers traag is.
- Mede door de inzet van Nederland zijn enkele successen geboekt, zoals de amendering van de Mijnbouwcode en de totstandkoming van een onderhandelingsmandaat voor het opstellen van een uitvoeringsovereenkomst bij het VN-Zeerechtverdrag betreffende mariene biodiversiteit.

[193] TK 2013–2014, 33 750 XVII, nr. 2: 33.
[194] Diverse zoekopdrachten leiden alleen tot informatie over de poolgebieden. Informatie wel beschikbaar in het BZ-archief (2009-2014).

8 Beleidsopties bij significant minder middelen (- 20% variant)

Dit hoofdstuk beschrijft beleidsopties indien er significant (-20%) minder middelen beschikbaar worden gesteld. De verantwoordelijkheid voor dit hoofdstuk berust uitsluitend bij het ministerie van BZ. IOB draagt hiervoor geen verantwoordelijkheid.

De totale uitgaven voor de bevordering van de internationale rechtsorde onder beleidsdoelstelling 1.1 voor de periode van deze Beleidsdoorlichting, 2008-2014, bedroegen EUR 323 miljoen. Dit komt neer op een besteding van gemiddeld 45 miljoen Euro per jaar.
De beleidsdoorlichting heeft – weliswaar beargumenteerd – slechts betrekking op ruim 1% van dit bedrag. Voor de beantwoording van deze vraag is de gehele beleidsdoelstelling 1.1. als uitgangspunt genomen en gekeken naar de periode 2016-2020.
De geraamde uitgaven voor de periode 2016 en verder worden weergegeven in het volgende overzicht:

Bedragen in eur 1000	2016	2017	2018	2019	2020	besparingsopties
1.1. Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak TOTAAL	57.921	56.351	55.851	55.851	55.851	
waarvan subsidies internationaal recht	**6.385**	-	-	-	-	11%(meerjarig)
waarvan verplichte bijdragen internationale organisaties (contributies), onderverdeeld in:	**49.966**					
Verenigde Naties	40.501					9,14 % (incidenteel)
OESO	6.425					
Internationaal Strafhof (ICC)	3.040					
VNVR-campagne	1.570	nvt	nvt	nvt	nvt	2,7% (incidenteel)

Vaste verplichte bijdragen
De budgetflexibiliteit onder dit beleidsartikel is beperkt. Uitgaven voor het onderdeel *goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak* zijn vrijwel volledig vastgelegd aangezien het verplichte bijdragen (verdragscontributies) betreft. Deze contributies zijn afhankelijk van externe factoren: zo is de verplichte VN-lidmaatschapsbijdrage een percentage van de totale VN-begroting, grotendeels gebaseerd op het aandeel van een lidstaat in het wereld-BNI. De enige component die Nederland daarin (mits in samenwerking met een coalitie van gelijkgestemde leden) kan beïnvloeden is de totale hoogte van de VN-begroting. Nederland zal zich blijven inzetten voor verbetering van de doelmatigheid van de VN, onder andere door aan te dringen op beëindiging van mandaten die verouderd zijn. Aangezien de VN op dit moment slechts met hulp van additionele vrijwillige bijdragen zijn mandaat kan uitvoeren, zal dit waarschijnlijk niet of slechts beperkt tot besparingen voor de VN als geheel leiden. Nederland blijft

daarnaast samen met gelijkgezinde landen inzetten op verbetering van het HR beleid van de organisatie. De voorstellen van de SGVN op dit punt leiden echter niet tot besparingen.
De enige optie om actief te bezuinigen op verplichte verdragscontributies is het opzeggen van Nederlands lidmaatschap van de betreffende organisaties (waaronder de Verenigde Naties), wat een zeer radicale beleidswijziging zou veronderstellen.

Wisselkoersschommelingen

De contributies aan genoemde organisaties zijn mede afhankelijk van de contributieschaal, die om de paar jaar opnieuw wordt vastgesteld, en wat betreft de VN ook de Euro/Dollarkoers. De recente, aanzienlijke, dollarkoersstijging van 25% betekent enerzijds een behoorlijke onvoorziene stijging in de uitgaven. Voor de jaren 2017 en verder is door dit ministerie al een extra reservering op de begroting gemaakt om deze stijgende kosten op te vangen. Wisselkoersfluctuaties blijven een risico vormen voor de begroting, zowel opwaarts als neerwaarts.

Contributieschaalwijziging

Tegelijkertijd leidt de aangepaste VN-contributieschaal die eind 2015 door de AVVN werd vastgesteld ertoe dat de Nederlandse VN-bijdrage daalt van 1,654% naar 1,482%. De totale VN-begroting voor 2016-2017 is thans vastgesteld op 5,4 mld. dollar, maar het uiteindelijk budget zal zeer waarschijnljik nog stijgen. De Nederlandse bijdrage voor 2016-2017 komt op basis van de huidige begroting neer op ongeveer 80 mln. dollar voor 2016-17, of 40 mln. dollar per jaar. Dit zou een meevaller inhouden van ruim 16 mln. dollar voor de reguliere begroting in 2016 en 2017, hetgeen een incidentele besparing van ruim 9% oplevert zoals in het overzicht opgenomen. Het precieze bedrag is uiteraard afhankelijk van de eind 2017 vast te stellen definitieve hoogte van de tweejaarlijkse VN-begroting. De door BZ voor 2016 gehanteerde *corporate rate* – waarde dollars in euro's - voor 2016 is vastgesteld op 0,92. Omgerekend in euro's wordt Nederlandse jaarlijkse bijdrage dan 36.800.000 Euro. Overigens ligt de contributieschaal vast tot en met 2018 en zal het voor de periode daarna (2019-2021) opnieuw worden berekend.
Kortom, een breakdown van de bezuiniging op het beleidsartikel in 20% per kostenpost is ondoenlijk. We kunnen alleen kijken naar een besparing van 20% over het gehele beleidsartikel, waarbij voor de verplichte artikelonderdelen enkel de incidentele meevallers zijn meegenomen.

Flexibele begrotingsposten

Uitzondering op de budgetinflexibiliteit van de vaste verdragscontributies vormen de volgende posten:

- De bestedingen voor de *campagne voor de Nederlandse kandidatuur voor een niet-permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad*.
  De campagne eindigt na 2016, dus ook dit artikelonderdeel (ruim anderhalf miljoen Euro) betreft een incidentele flexibele uitgavenruimte.
- De bestedingen in het kader van *internationaal recht* (subsidies).
  Deze begrotingspost vormt de beleidsruimte op het gebied van bevordering van de internationale rechtsorde. Het ermee gemoeide bedrag van ruim 6,3 miljoen euro in 2016 vormt iets meer dan 11 % van de totale begroting voor het beleidsartikel.

Concluderend

Bezuinigen op de vaste bijdragen ligt niet in de rede gezien de verregaande en ongewenste consequenties

(het opzeggen van verdragen). Omdat sprake is van incidentele meevallers in de verdragscontributie van Nederland, kan de gevraagde besparing van 20%incidenteel door Nederland gerealiseerd worden. Het recent aangepaste VN-contributiepercentage levert waarschijnlijk een aanzienlijke besparing op van ongeveer 13 miljoen euro per jaar voor 2016-2017. Deze bijdrage zal in de periode 2018-2020 echter weer veranderen. Over de omvang van de verplichte VN-verdragscontributie voor de jaren 2018-2020 kunnen nu geen uitspraken worden gedaan.
Als enige realistische meejarige bezuinigingsmogelijkheid blijft de uitgavenpost *subsidies internationaal recht* over. Dit kan maximaal tot een besparing van 6,3 miljoen Euro leiden, oftewel maximaal 11% van dit begrotingsonderdeel. Deze besparing heeft echter tot gevolg dat de financiële beleidsruimte op het gebied van internationaal recht volledig verdwijnt.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) beoogt een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlandse buitenlandbeleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Verder adviseert IOB over de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades worden verricht.

IOB-evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het Parlement *verantwoording* af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*, door lessen en verbetermogelijkheden aan te reiken die kunnen worden geïncorporeerd in de beleidscyclus van het ministerie. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Organisatie en kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget om zo nodig specialistische kennis van buiten te kunnen benutten. Voor de kwaliteitsbewaking stelt IOB voor elke evaluatie een externe referentiegroep samen, waarin naast externe deskundigen ook betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie en andere relevante deskundigen zitting hebben. Bovendien wijst IOB voor elke evaluatie enkele inspecteurs aan als kritische meelezers. IOB's *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties* zijn beschikbaar op de website www.iob-evaluatie.nl en in papieren vorm via het IOB-secretariaat.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De onderwerpkeuze wordt mede bepaald op grond van de behoeften vanuit het ministerie, het parlement en de relevantie voor de samenleving. IOB stemt de eigen evaluatieprogrammering ook af op die van andere donoren en ontwikkelingsorganisaties.

Aanpak en methodologie

IOB streeft naar relevantie, hoge kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden die – zo mogelijk – uitmonden in robuuste impactstudies. IOB verricht tevens systematische overzichtsstudies van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen. Met de evaluatiediensten van andere landen binnen het evaluatienetwerk van de OESO-Commissie voor ontwikkelingssamenwerking werkt IOB nauw samen, onder meer door het uitwisselen van kennis en expertise en het uitvoeren van gezamenlijke evaluaties.

Bijlage 2 Terms of reference[195]

Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid
Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor de internationale rechtsorde.

1 Aanleiding en afbakening van het beleidsterrein

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat ieder beleidsterrein periodiek wordt doorgelicht. Bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde is in de grondwet verankerd (artikel 90) en vormde gedurende de hele evaluatieperiode (2009-2014) operationele doelstellin1.1 van beleidsartikel 1 van de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Rijksbegroting voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze doelstelling luidt: *Versterkte internationale rechtsorde.* De ontwikkeling van de internationale rechtsorde heeft ook betrekking op een groot aantal zaken en taken van BZ dat niet staat genoemd in de MvT's, bijvoorbeeld ten aanzien van internationaal gebied. Dit komt omdat het bijna uitsluitend om personele inzet gaat die niet in de begroting is opgenomen. Ter illustratie wordt voor een aantal dossiers kort beschreven wat Nederland op dit terrein doet.

2 Nederlands beleid

Inleiding
Bevordering van de internationale rechtsorde is een breed, fluïde en rekbaar begrip.[196] Het is dan ook niet verwonderlijk dat er geen beleidsnota is die betrekking heeft op alle aspecten van de internationale rechtsorde. Wel wordt er in beleidsstukken verwezen naar het belang van de internationale rechtsorde voor vrede, veiligheid en ontwikkeling. Voorts zijn er beleidsnotities op deelgebieden, zoals het beleid met betrekking tot de poolgebieden of het mensenrechtenbeleid.

Betrokken actoren
Bevordering van de internationale rechtsorde is een verantwoordelijkheid van de regering en wordt door verscheidene ministeries uitgevoerd. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft hierin zowel een uitvoerende als een coördinerende taak.[197] Het Ministerie van Defensie heeft als een van haar kerntaken de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde.[198] Ministeries als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie en Economische Zaken dragen met experts bij aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Instrumenten
Een groot scala aan, meestal niet financiële, instrumenten wordt ingezet om de internationale rechtsorde te bevorderen: onderhandelen en bilaterale diplomatie staan daarbij op de voorgrond. Ook organiseert Nederland bijeenkomsten, zoals VN side events, bijeenkomsten voor deskundigen en bijeenkomsten gericht op een breder publiek. Daarnaast worden financiële middelen ter beschikking gesteld voor de vreedzame oplossing van geschillen en het tegengaan van straffeloosheid. Voorts wordt op bescheiden schaal expertise ter beschikking gesteld aan staten voor onderzoek ten behoeve van de rechtsgang bij ernstige misdrijven.

Budget

---

[195] Verkorte versie; volledige versie is te lezen op www.iob-evaluatie.nl/.
[196] Zie onder meer MvT's en http://politiek.thepostonline.nl/2014/01/23/strategisch-denken-deel-heeft-nederland-nog-strategen/.
[197] http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160360_10.html.
[198] Artikel 97 van de Grondwet stelt dat de Krijgsmacht er is ten behoeve van de verdediging en bescherming van de belangen van het koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.

De totale uitgaven voor de bevordering van de internationale rechtsorde onder artikel 1.1 in de periode 2008-2014 bedragen EUR 323 miljoen. Het grootste gedeelte van het budget voor artikel 1.1 wordt besteed aan de reguliere Nederlandse bijdrage aan de VN (ongeveer EUR 40 miljoen per jaar). De niet-verplichte financiële middelen gaan naar verschillende internationaalrechtelijke instellingen en ngo's die werken ter bevordering van het functioneren van internationale organisaties, onder meer op het gebied van straffeloosheidsbestrijding.

3 Afbakening onderzoek

De evaluatie beslaat de periode 2009-2014. Op logistieke gronden is er een selectie van onderwerpen gemaakt. De beleidsdoorlichting bestaat uit:

1) *Reconstructie van het beleid*
De reconstructie houdt in een beschrijving van het beleidsterrein en de beoogde doelen, met inbegrip van een analyse van de relevantie van en de consistentie tussen beleidsdoelstellingen. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de Nederlandse inzet voor het VN-hervormingsproces.

2) *Onderzoek naar de effecten*
Het onderzoek spitst zich toe op de volgende thematische dossiers:

a) Vreedzame beslechting van geschillen

- Inzet op de grotere bekendheid met en het goed functioneren van het Internationaal Gerechtshof.
- Inzet op een toename van het aantal landen dat de verplichte rechtsmacht van het IGH erkent.
- Inzet op een grotere bekendheid met en het goed functioneren van het Permanente Hof van Arbitrage.
- Financiering van het *International Peace Institute* (circa EUR 0.7 miljoen). Deze organisatie is werkzaam op het brede terrein van vrede en veiligheid, met inbegrip van vreedzame geschillenbeslechting.

b) Voorkomen van straffeloosheid

- Inzet op universaliteit: erkenning van de rechtsmacht van het ICC (steun aan ngo's, onderhandeling, herzieningsconferentie statuut van Rome (2010); toename ratificaties Statuut van Rome).
- Initiatief voor totstandkoming verdrag interstatelijke rechtshulp teneinde de strafrechtelijke samenwerking tussen staten op het gebied van internationale misdrijven te verbeteren.
- Nederlandse inzet ter verbetering van de effectiviteit van het ICC, o.a. via de Haagse werkgroepen, m.n. de Study Group on Governance (SGG).
- Financiering van:
  - *The Trust Fund for Victims (TFV)*
  - *The Coalition for the International Criminal Court (CICC)*
  - *Parliamentarians for Global Action*
  - *Justice Rapid Response*

  (totaalbedrag: circa EUR 3 miljoen).

4 Doel van de beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen

De beleidsdoorlichting kent een tweeledige doelstelling:
a) inzicht verschaffen in en verantwoording afleggen over de wijze waarop Nederland zich met betrekking tot de hiervoor genoemde dossiers heeft gezet en met welk resultaat; en
b) het identificeren van aandachtspunten voor de beleidsuitvoering.

De RPE 2014 vormt de leidraad voor de onderzoeksvragen. Deze zijn gegroepeerd onder vier componenten.

Motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.

1. Wat was de aanleiding voor Nederland om zich in te zetten voor de versterking van de internationale rechtsorde en welke doelen worden hiermee beoogd? Is deze aanleiding nog actueel?

2. Waarom dient de overheid zich in te zetten voor de versterking van de internationale rechtsorde? Wat is de rol van het ministerie van BZ en welke taakverdeling bestaat er tussen de directies en tussen de ministeries?

Beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing en de uitgaven.

3. Welke instrumenten zijn ingezet voor de vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid en het beter functioneren van gerechtshoven en tribunalen?
4. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
5. Welke selectiecriteria zijn aangewend voor de besluitvorming inzake de niet-verplichte uitgaven?

Doeltreffendheid van de inzet voor de versterking van de internationale rechtsorde

Vreedzame beslechting van geschillen

6.1 In hoeverre en op welke wijze heeft Nederland bijgedragen aan een grotere bekendheid en het goed functioneren van het IGH?,

6.2 In hoeverre en op welke wijze heeft Nederland bijgedragen aan de uitbreiding van het aantal landen dat de rechtsmacht van het IGH aanvaardt?

6.3 In hoeverre en op welke wijze heeft Nederland bijgedragen aan een grotere bekendheid en het goed functioneren van het PHA?

Tegengaan van straffeloosheid:

6.4 Welke stappen zijn gezet met betrekking tot de universaliteit van de rechtsmacht van het ICC en in hoeverre heeft Nederland hieraan bijgedragen?

6.5 Welke stappen zijn gezet met betrekking tot de totstandkoming van een verdrag inzake interstatelijke rechtshulp? In hoeverre heeft Nederland hieraan bijgedragen?

6.6 In hoeverre heeft Nederland bijgedragen aan de compensatie van slachtoffers van internationale misdrijven?

6.7 In hoeverre heeft Nederland via de 'Haagse werkgroepen' van het ICC bijgedragen aan verbetering van de effectiviteit van het ICC?

7 Welke factoren zijn, in positieve of negatieve zin, van invloed geweest op het bereiken van resultaten? Zijn er positieve of negatieve neveneffecten geweest?

Maatregelen ter verdere verhoging van de doeltreffendheid van het beleid

8 Op welke wijze kan de doeltreffendheid van het beleid worden verhoogd en hoe kan inefficiënt gebruik van middelen worden tegengegaan?

9 Welke beleidsopties zijn er indien er significant minder middelen (20%) beschikbaar zijn?[199]

5 Representativiteit

Gezien de diversiteit binnen het beleidsterrein, kunnen uitspraken met betrekking tot de onderzochte dossiers niet worden geëxtrapoleerd. Met de aangebrachte diversiteit in de dossiers vormt de beleidsdoorlichting wel een goede illustratie van de Nederlandse inzet voor vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. De beleidsreconstructie beslaat meer onderwerpen, maar is zeker niet uitputtend.

6 Aanpak en methodologie

De bevindingen van de beleidsdoorlichting berusten zowel op bestaand onderzoek en evaluaties als op aanvullend onderzoek. Dossieronderzoek en interviews vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling. Schriftelijke bronnen zijn literatuur; Kamerstukken; intern berichtenverkeer; rapporten van ngo's, zowel van ngo's die NL financiering ontvangen als van ngo's die kritische geluiden laten horen over de Nederlandse inzet. Interviews worden met bij de beleidsuitvoering betrokken personen, met vertegenwoordigers van andere landen, van de EU, en van diverse ngo's, alsmede met enkele externe deskundigen van universiteiten of onderzoeksinstituten. Informatie over de bijdrage van Nederland op basis van interne schriftelijke bronnen of

[199] De vragen 8 en 9 komen tevens aan de orde in de beleidsreactie op de beleidsdoorlichting.

interviews met BZ respondenten wordt zo mogelijk getrianguleerd met informatie uit een externe bron. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt dit expliciet vermeld.

8 Organisatie

IOB (Marijke Stegeman en Saskia Hesta) voert de beleidsdoorlichting uit. Voor deelonderzoeken wordt externe expertise gecontracteerd. Er is een referentiegroep samengesteld bestaande uit drie externe deskundigen (Prof. Dr. L. van den Herik, Universiteit Leiden, Prof. Dr. E. Hey, Erasmus Universiteit Rotterdam en Prof. Dr. J. Rood, Instituut Clingendael), vertegenwoordigers van DMM en DJZ en een vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën. Bas Limonard en Otto Genee zijn IOB-meelezers. De betrokken beleidsdirecties en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) zullen zich buigen over onderzoeksvragen 8 en 9.

9 Product en planning

De resultaten worden samengevat in een eindrapport. Voorstudies worden uitsluitend op het web gepubliceerd. Afronding van de beleidsdoorlichting is voorzien voor augustus 2015.

Bijlage 3 Geïnterviewde personen

Ministerie van Buitenlandse Zaken (functie ten tijde van interview)

Directie Juridische Zaken

Dhr. R. Lefeber	Plv. hoofd, afdeling Internationaal Recht, hoogleraar Internationaal Milieurecht, Universiteit van Amsterdam
Mw. L. Lijnzaad	Hoofd/juridisch adviseur, afdeling Internationaal Recht, bijzonder hoogleraar Practice of International Law, Universiteit Maastricht
Mw. A. Massa	Senior Jurist, afdeling Internationaal Recht
Mw. A. Vermeer-Künzli	Senior Jurist, afdeling Internationaal Recht

Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten

Mw. F. Burger	Beleidsmedewerker, afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken
Dhr. K. Davidse	Directeur
Mw. E. Koning	Senior beleidsmedewerker, afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken
Dhr. S. Sutton	Beleidsmedewerker, afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken
Mw. A. Valkenburg	Hoofd, afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken

Overig

Mw. I. de Beer	Medewerker, directie Communicatie
Mw. L. Buisman	Senior beleidsmedewerker, directie Inclusieve Groene Groei
Dhr. L. van Hoorn	Ambassadeur, Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens en het Internationaal Strafhof
Dhr. J. Splinter	Senior beleidsmedewerker, directie Inclusieve Groene Groei
Dhr. P. Wientjes	Beleidsmedewerker, directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Mw. Q. van Straelen	Senior beleidsmedewerker, Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden, afdeling Internationale Aangelegenheden en Rechtshandhaving in Strafzaken

Ambassades van Nederland

Mw. C. Abong	Senior beleidsmedewerker, ZMA Nairobi	telefoon
Mw. S. Blankhart	Ambassadeur, ZMA Khartoem	telefoon
Dhr. M. Brouwer	Ambassadeur, ZMA Bamako	
Dhr. A. Hennekens	Ambassadeur, ZMA Kampala	telefoon
Mw. M. Monster	Senior beleidsmedewerker, ZMA Mali	
Dhr. R. Slettenhaar	Senior beleidsmedewerker, ZMA Kinshasa	e-mail
Dhr. P. Smidt van Gelder	Senior beleidsmedewerker, ZMA Khartoem	telefoon
Mw. M. Tjassing	Senior beleidsmedewerker, ZMA Mali	

Permanent vertegenwoordiging van Nederland bij de VN New York

Dhr. M. van den Bogaard	Beleidscoördinerend medewerker	telefoon
Dhr. I. Cohen	Senior beleidsmedewerker	telefoon
Mw. H. Samson	Hoofd, afdeling Politieke Zaken	telefoon

Ambassades van andere landen in Den Haag

Dhr. P. Brandt	Juridisch adviseur, Zwitserse Ambassade
Dhr. S. Charania	Juridisch adviseur, Ambassade van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland
Dhr. G. Eekhout	Juridisch adviseur, Ambassade van het Koninkrijk België
Dhr. B. Debuck	Buitengewoon en Gevolmachtigd Ambassadeur, Ambassade van het Koninkrijk België
Dhr. K. Keller	Juridisch adviseur, Ambassade van Duitsland
Dhr. P. Lycke	Juridisch adviseur, Ambassade van het Koninkrijk Zweden

Academici

Dhr. N. Blokker	Hoogleraar Internationaal Institutioneel Recht, 'Schermers Chair' Grotius Centre for International Legal Studies, Universiteit Leiden
Dhr. W. van Genugten	Hoogleraar, Europees en Internationaal Publiekrecht, telefoon Tilburg Universiteit
Dhr. A. Matta	Directeur Rule of Law Programme. Institue for Global Justice
Mw. J. Nijman	Hoogleraar geschiedenis en theorie van het internationaal recht. Universiteit van Amsterdam. Wetenschappelijk directeur Asser Instituut.
Dhr. N. Schrijver	Hoogleraar Internationaal Publiekrecht en wetenschappelijk directeur van het Grotius Centre for International Legal Studies, Universiteit Leiden

Niet-gouvernementele organisaties

Mw. V. Amato,	Senior programmamedewerker, Coalition for the International Criminal Court, Brussel.
Dhr. D. Donat Cattin	Secretaris-generaal, Parliamentarians for Global Action
Mw. M. van Doorn	ICC programmaleider, Internationaal Recht en Mensenrechtenprogramma, Parliamentarians for Global Action
Mw. E. Evenson	Senior medewerker International Justice Programme, Human Rights Watch
Mw. K. Meerschaert Duchens	Senior programmamedewerker, Coalition for the International Criminal Court, Den Haag.
Mw. M. Morello	Programma medewerker, Parliamentarians for Global Action
Dhr. L. van Troost	Directeur Strategie, Amnesty International

Overig

Dhr. C. Behrman	Medewerker ICC, afdeling Human rights and multilateral diplomacy, Europese Dienst voor Extern Optreden, Europese Unie
Dhr. S. van Hoogstraten	Directeur, Carnegie Stichting
Mw. K. Kalla	Senior programma medewerker, ICC Slachtofferfonds
Mw. E. Muraketete	Medewerker monitoring & evaluatie, ICC Slachtofferfonds
Mw. M. Lamonge	Programma medewerker, ICC Slachtofferfonds

Bijlage 4 Tegengaan van straffeloosheid; vragen over de rol van Nederland

De hieronder staande vragen zijn gesteld aan enkele vertegenwoordigers van andere landen om de rol van Nederland bij de voor deze beleidsdoorlichting geselecteerde dossiers toe te lichten. De aanvankelijke opzet om tot een ranking van landen te komen is niet geslaagd. Het aangeven van een voortrekker was wel mogelijk, maar een verdere specificering niet.

General remarks:

- start with general questions about Dutch foreign policy in this area
- present the identified policy areas on which the researcher focuses
- ask to grade the Netherlands on each
- ask for motivation (ask further clarifications etc.)

General (introductory) questions:

- What would you consider the focus of Dutch foreign policy regarding the ICC / combating impunity for international crimes more generally?
- What do you consider the main strength of Dutch foreign policy regarding the ICC / combating impunity for international crimes more generally?
- What do you consider the main flaw of Dutch foreign policy regarding the ICC / combating impunity for international crimes more generally?
- How could Dutch foreign policy regarding the ICC be improved?

Policy areas:

- ratification of the Rome Statute
- ratification of ancillary instruments
  - APIC / enforcement of sentences / witness relocation / specific cooperation agreements
- adoption of domestic implementation/cooperation legislation
- promoting cooperation with the ICC generally
  - combating anti-ICC sentiments
- promoting cooperation with the ICTY
- promoting cooperation with the STL
- complementarity & anti-impunity policy generally (e.g. Habré and other domestic initiatives)
- strengthening the legal framework of the ICC
  - aggression (incl. negotiations at Kampala)
    - ratification of aggression amendment
  - Hague Working Groups (e.g. SGG)
- cooperation in the areas of (1) victims and (2) witnesses
- quality of the ICC judiciary

Bijlage 5 Sjabloon voor de beoordeling van projecten

Project name:

Activity number:
Implementing organisation:
Country:
Period:
Budget:
Thematic area:

1 Project description and relevance

Project background/context:

Project goals:

Project activities/input:

Primary beneficiaries:

Secondary beneficiaries:

Grounds for financing:

Correspondence with efforts in diplomacy? If yes, in what way?

2 Results

Output well defined? Yes/no/partly? If yes, describe the outputs and indicators. If no, can envisaged output (and indicators) be reconstructed?

Indicators:

Description achievement of output:

Outcomes well defined? Yes/no/partly? If yes, describe the outcomes and indicators. If no, can envisaged outcomes (and indicators) be reconstructed?

Indicators:

At what level are the goals formulated? Individuals / groups / general public / institutions / influencing policy / legislation

Description achievement of outcomes:

Description unexpected results, including influence on other HR-efforts:

Reasons for (in)effectiveness:

3 Main findings and conclusion

Findings on relevance:

Findings on effectiveness:

Overall conclusions

4 Sources:

Documents:

Interviews:

Assessment conducted by:

Bijlage 6 Bronnen

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2009). *Transitional Justice; gerechtigheid en vrede in overgangssituaties.* Advies nr. 65. Den Haag: AIV.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2014). *De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?* Advies nr. 90. Den Haag: AIV.

Alamuddin, A., N. Jurido & D. Tolbert (eds.) (2014). *The Special Tribunal for Lebanon: Law and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Balt, M. (2015a). *Dutch policy on UN Security Council reform 2009-2014. Key issues and prospects.* Op: www.iob-evaluatie/.

Balt, M. (2015b). *Dutch Policy on One UN in the Field of Rule of Law. The case of Mali and MINUSMA*. Op: www.iob-evaluatie/.

Benatar, M. (2015). *Dutch foreign policy and the peaceful settlement of international disputes 2009-2014. An exploratory study*. Op: www.iob-evaluatie/.

Besselink, L. (2003). 'The constitutional duty to promote the fevelopment of the international legal order: The significance and meaning of article 90 of the Netherlands Constitution'. In: *Netherlands Yearbook of International Law 2003*: 89-138.

Besselink, L. & R. Wessel (2009). 'De internationale rechtsorde en de Nederlandse Grondwet'. In: *Internationale Spectator*, jaargang 63, nr. 11.

Bohlander, M. (2007). 'The International Criminal Judiciary-Problems of Judicial Selection, Independence and Ethics'. In: M. Bohlander, *International Criminal Justice; a critical analysis of institutions and procedures*. Gateshead (UK): Cameron Publishing Ltd.

Bosco, D. (2014). *Rough Justice: the International criminal Court in a World of power Politics*. Oxford: Oxford University press.

Chébti, M. (2014). 'Rechterlijke toetsing aan een ieder verbindende internationale verdragsbepalingen'. In: T. Gerverdinck, J. van Heusden, I. bij de Vaate & R. Kuiper (eds.), 2014. *Wetenschappelijk Bijdragen. Bundel ter gelegenheid van het 35-jarig bestaan van het wetenschappelijk bureau van de Hoge Raad der Nederlanden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Cryer, R., H. Friman, D. Robinson, E. Wilmshurst (2014). *An Introduction to International Criminal Law and Procedure.* Cambridge: Cambridge University Press.

Genugten, W. van & N. Jägers (2011). 'Land veroveren gaat niet vanzelf. Over de permanente en inherente spanning tussen internationaal recht en (internationale) politiek'. In: *Nederlands Juristenblad*, afl. 20: 1314-1321.

Gerards, J. & N. Schrijver (2010). 'Tot zover de aarde strekt. Een inleiding bij 65 jaar wereldrecht'. In: *Nederlands Juristenblad*, afl. 01: 2-7.

Goldsmith, J. & E. Posner (2005). *The Limits of International Law.* Oxford: Oxford University Press.

Hellema, D. (2013; 4e ed.). *Nederland in de wereld*. Houten: Unieboek uitgeverij het Spectrum.

Hopgood, S. (2014). *The Endtimes of Human Rights*. Cornell University press.

Horbach, N., R. Lefeber & O. Ribbelink (2007). *Handboek Internationaal Recht*. Den Haag: T.M.C. Asser Instituut.

ICC (2013). *Report of the Advisory Committee on Nominations of Judges on the Work of its First meeting*. (31 May 2013) ICC-ASP/12/23.

IOB (2013). *Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2014). *Navigating a sea of interests. Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Krieken, P. & D. McKay (eds.) (2005). *The Hague: Legal Capital of the World*. Den Haag: T.M.C. Asser press.

Lehman, V. (2013). *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*. New York: Friedrich Ebert Stiftung.

Rood, J. (2011). *Nederland: zoekend naar houvast in een onzekere wereld*. Den Haag: Clingendael.

Rood, J., F. van der Putten & M. Meijnders (2015). *Een wereld zonder orde? Clingendael Monitor 2015*. Den Haag: Clingendael.

Schrijver, N. (2010). 'Missionary burden or enlightened self-interest? International law in Dutch foreign policy'. In: *Netherlands International Law Review* (2010), issue 2: 209-244.

Swart, L. & B. Von Freiesleben (2013). *Security Council Reform from 1945 to September 2013.* New York: Center for UN Reform Education.

United Nations General Assembly (2004). *Follow-up to the outcome of the Millennium Summit Note by the Secretary-General* (A/59/565). Op: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement.

United Nations Security Council (2009). *Report of the Secretary-General on enhancing mediation and its support activities.* (S/2009/189). Op: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/278/78/PDF/N0927878.pdf?OpenElement.

Vlemminx, F. (2015). 'Commentaar op de Grondwet artikel 90'. In: *Nederland Rechtsstaat*, 1(1): 1-15.

Werner, W. & R. Wessel (2011; 3rd ed.). *Internationaal en Europees Recht. Een verkenning van grondslagen en kenmerken*. Groningen: Europa Law Publishing.

Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zeegers, K. (2015). The global fight against impunity: International Criminal Court and Dutch foreign policy. Op: www.IOB-evaluatie.

Parlementaire documenten

TK 2005-2006, 30300 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting.

TK 2007-2008, 31200 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008. Memorie van toelichting.

TK 2008-2009, 92521, nr. 116. Nederlandse deelname aan vredesmissies. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie.

TK 2008-2009, 30162, nr. 9. Onderzoek NATO Response Force. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

TK 2008-2009, 31700 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting.

TK 2009-2010, 27 925, nr. 369. Bestrijding internationaal terrorisme. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie.

TK 2009-2010, 28498, nr. 21. Het Internationaal Strafhof. Herzieningsconferentie Kampala. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie.

TK 28498, nr. 22. Het Internationaal Strafhof. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie.

TK 2009-2010, 32123 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010. Memorie van toelichting.

TK 2009-2010, 32123 V, nr. 60. Beleidsreactie aan op het advies «Transitional Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties». Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking.

TK 2009-2010. Bezoek van Al-Bashir aan Turkije. Aanhangsel van de Handelingen. 656. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.

TK 2010-2011, 26150, nr. 102. Algemene Vergadering der Verenigde Naties. Brief van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

TK 2010-2011, 23625, nr. 1. Strategie van Nederlands buitenlandbeleid. Brief van de minister president, minister van Algemene Zaken. Kabinetsreactie op het op het adviesrapport «Aan het buitenland gehecht» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

TK 2010-2011, 28498, nr. 22. Het Internationaal Strafhof. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie**.** Verslag herzieningsconferentie van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

TK 2010-2011, 28498, nr.23. Het Internationaal Strafhof. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie.

TK 2010-2011, 32500 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011. Memorie van toelichting.

TK 2010-2011, 32605, nr.2. Focusbrief ontwikkelingssamenwerking. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

TK 2010-2011, 32605, nr. 57 (bijlage). Beleidsnotitie 'De ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen'. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

TK 2011-2012, 33000 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012. Memorie van toelichting.

TK 2011-2012, Aanhangsel van de handelingen, nr. 3250, Vragen van het lid Peters (GroenLinks) aan de minister van Buitenlandse Zaken over het juridische advies van de Externe Volkenrechtelijke Adviseur (EVA) … . Antwoord van minister Rosenthal (Buitenlandse Zaken).

TK 2011-2012, 32605, nr. 94. Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Brief van de staatssevcreatris van Buitenlandse Zaken.

TK 2012-2013, 32635, nr. 6 en bijlage. Strategie van Nederlands buitenlandbeleid. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Aanbieding twee volkenrechtelijke adviezen van de Externe Volkenrechtelijk Adviseur.

TK 2012-2013, 33400 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2013. Memorie van toelichting.

TK 2012-2103, 33400 V, nr. 116. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013. Beleidskader Nederland en de Poolgebieden 2011-2015. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2012-2103, 33400 V, nr. 134. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013. Verslag van een schriftelijk overleg inzake het «Beleidskader Nederland en de Poolgebieden 2011-2015»

TK 2012–2013, 33694, nr. 1. Veilige wereld – veilig Nederland. Internationale Veiligheidsstrategie. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2012-2013, 26150, nr. 128. Algemene Vergadering der Verenigde Naties. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

TK 2012-2013, 29521, nr. 200. Deeelname aan vredesmissies. Beantwoording Kamervragen over bescherming burgerbevolking in gewapende conflicten.

TK 2013-2014, 28498, nr. 29. Het Internationaal Strafhof. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2013-2014, 33750 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2014. Memorie van toelichting.

TK 2013–2014, 33750 XVII, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaat van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2014. Memorie van Toelichting.

TK 2014-2015, 27925, nr. 507. Bestrijding internationaal terrorisme. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2014-2015, 28498, nr. 33. Het Internationaal Strafhof. Verslag van een schriftelijk overleg.

TK 2014-2015, 28498, nr. 35. Het Internationaal Strafhof. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie.

TK 2014-2015, 33694, nr. 6. Beleidsbrief internationale veiligheid – turbulente tijden in een instabiele omgeving. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2014-2015. Aanhangsel van de handelingen 1282. Vragen van het lid Van Ojik (GroenLinks) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over zijn uitspraken ten aanzien van een Europese zetel in de VN Veiligheidsraad. Antwoord van minister Koenders.

Beantwoording, opgesteld door DMM, van vraag 9 van de Terms of Reference

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

De totale uitgaven voor de bevordering van de internationale rechtsorde onder beleidsdoelstelling 1.1 voor de periode van deze beleidsdoorlichting, 2008-2014, bedroegen EUR 323 miljoen. Dit komt neer op een besteding van gemiddeld 45 miljoen euro per jaar.

De beleidsdoorlichting heeft – weliswaar beargumenteerd – slechts betrekking op ruim 1% van dit bedrag. Voor de beantwoording van deze vraag is de gehele beleidsdoelstelling 1.1 als uitgangspunt genomen en gekeken naar de periode 2016-2020.

De geraamde uitgaven voor de periode 2016 en verder worden weergegeven in het volgende overzicht:

Bedragen in EUR 1.000	2016	2017	2018	2019	2020	besparingsopties
1.2. Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak TOTAAL	57.921	56.351	55.851	55.851	55.851	
waarvan subsidies internationaal recht	**6.385**	-	-	-	-	11% (meerjarig)
waarvan verplichte bijdragen internationale organisaties (contributies), onderverdeeld in:	**49.966**					
Verenigde Naties	40.501					9,14 % (incidenteel)
OESO	6.425					
Internationaal Strafhof (ICC)	3.040					
VNVR-campagne	1.570	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2,7% (incidenteel)

Vaste verplichte bijdragen

De budgetflexibiliteit onder dit beleidsartikel is beperkt. Uitgaven voor het onderdeel *goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak* zijn vrijwel volledig vastgelegd aangezien het verplichte bijdragen (verdragscontributies) betreft. Deze contributies zijn afhankelijk van externe factoren: zo is de verplichte VN-lidmaatschapsbijdrage een percentage van de totale VN-begroting, grotendeels gebaseerd op het aandeel van een lidstaat in het wereld-BNI. De enige component die Nederland daarin (mits in samenwerking met een coalitie van gelijkgestemde leden) kan

beïnvloeden is de totale hoogte van de VN-begroting. Nederland zal zich blijven inzetten voor verbetering van de doelmatigheid van de VN, onder andere door aan te dringen op beëindiging van mandaten die verouderd zijn. Aangezien de VN op dit moment slechts met hulp van additionele vrijwillige bijdragen zijn mandaat kan uitvoeren, zal dit waarschijnlijk niet of slechts beperkt tot besparingen voor de VN als geheel leiden. Nederland blijft daarnaast samen met gelijkgezinde landen inzetten op verbetering van het HR beleid van de organisatie. De voorstellen van de SGVN op dit punt leiden echter niet tot besparingen.

De enige optie om actief te bezuinigen op verplichte verdragscontributies is het opzeggen van Nederlands lidmaatschap van de betreffende organisaties (waaronder de Verenigde Naties), wat een zeer radicale beleidswijziging zou veronderstellen.

Wisselkoersschommelingen

De contributies aan genoemde organisaties zijn mede afhankelijk van de contributieschaal, die om de paar jaar opnieuw wordt vastgesteld, en wat betreft de VN ook de euro-dollarkoers. De recente, aanzienlijke, dollarkoersstijging van 25% betekent enerzijds een behoorlijke onvoorziene stijging in de uitgaven. Voor de jaren 2017 en verder is door dit ministerie al een extra reservering op de begroting gemaakt om deze stijgende kosten op te vangen. Wisselkoersfluctuaties blijven een risico vormen voor de begroting, zowel opwaarts als neerwaarts.

Contributieschaalwijziging

Tegelijkertijd leidt de aangepaste VN-contributieschaal die eind 2015 door de AVVN werd vastgesteld ertoe dat de Nederlandse VN-bijdrage daalt van 1,654% naar 1,482%. De totale VN-begroting voor 2016-2017 is thans vastgesteld op 5,4 miljard dollar, maar het uiteindelijk budget zal zeer waarschijnlijk nog stijgen. De Nederlandse bijdrage voor 2016-2017 komt op basis van de huidige begroting neer op ongeveer 80 miljoen dollar voor 2016-17, of 40 miljoen dollar per jaar. Dit zou een meevaller inhouden van ruim 16 miljoen dollar voor de reguliere begroting in 2016 en 2017, hetgeen een incidentele besparing van ruim 9% oplevert, zoals in het overzicht opgenomen. Het precieze bedrag is uiteraard afhankelijk van de eind 2017 vast te stellen definitieve hoogte van de tweejaarlijkse VN-begroting. De door BZ voor 2016 gehanteerde *corporate rate* – waarde dollars in euro's – voor 2016 is vastgesteld op 0,92. Omgerekend in euro's wordt Nederlandse jaarlijkse bijdrage dan 36.800.000 euro. Overigens ligt de contributieschaal vast tot en met 2018 en zal het voor de periode daarna (2019-2021) opnieuw worden berekend.

Kortom, een *breakdown* van de bezuiniging op het beleidsartikel in 20% per kostenpost is ondoenlijk. We kunnen alleen kijken naar een besparing van 20% over het gehele beleidsartikel, waarbij voor de verplichte artikelonderdelen enkel de incidentele meevallers zijn meegenomen.

Flexibele begrotingsposten

Uitzondering op de budgetinflexibiliteit van de vaste verdragscontributies vormen de volgende posten:

- De bestedingen voor de *campagne voor de Nederlandse kandidatuur voor een niet-permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad*.
  De campagne eindigt na 2016, dus ook dit artikelonderdeel (ruim anderhalf miljoen euro) betreft een incidentele flexibele uitgavenruimte.
- De bestedingen in het kader van *internationaal recht* (subsidies).
  Deze begrotingspost vormt de beleidsruimte op het gebied van bevordering van de internationale rechtsorde. Het ermee gemoeide bedrag van ruim 6,3 miljoen euro in 2016 vormt iets meer dan 11% van de totale begroting voor het beleidsartikel.

Concluderend

Bezuinigen op de vaste bijdragen ligt niet in de rede gezien de verregaande en ongewenste consequenties (het opzeggen van verdragen). Omdat sprake is van incidentele meevallers in de verdragscontributie van Nederland, kan de gevraagde besparing van 20% incidenteel door Nederland gerealiseerd worden. Het recent aangepaste VN-contributiepercentage levert waarschijnlijk een aanzienlijke besparing op van ongeveer 13 miljoen euro per jaar voor 2016-2017. Deze bijdrage zal in de periode 2018-2020 echter weer veranderen. Over de omvang van de verplichte VN-verdragscontributie voor de jaren 2018-2020 kunnen nu geen uitspraken worden gedaan.

Als enige realistische meerjarige bezuinigingsmogelijkheid blijft de uitgavenpost *subsidies internationaal recht* over. Dit kan maximaal tot een besparing van 6,3 miljoen euro leiden, oftewel maximaal 11% van dit begrotingsonderdeel. Deze besparing heeft echter tot gevolg dat de financiële beleidsruimte op het gebied van internationaal recht volledig verdwijnt.

Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2011-2016

Evaluatierapporten die vóór 2011 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op de IOB website: www.iob-evaluatie.nl.

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
409	2015	Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014	978-90-5328-475-9
408	2015	Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)	978-90-5328-477-3
407	2015	Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)	978-90-5328-474-2
406	2015	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014	978-90-5328-473-5
405	2015	Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)	978-90-5328-471-1
404	2015	Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling	978-90-5328-472-8
403	2015	Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality	978-90-5328-469-8
402	2015	Work in Progress – Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries	978-90-5328-470-4
401	2015	Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)	978-90-5328-468-1
400	2015	The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)	978-90-5328-467-4
399	2015	Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325	978-90-5328-465-0
398	2014	Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013	978-90-5328-460-5
397	2014	Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013	978-90-5328-464-3
396	2014	Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-463-6
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports	978-90-5328-456-8
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0

387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5
382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7
382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la politica exterior de los Paisos Bajos en América Latina. Resumen del informe principal	978-90-5328-450-6
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres lxchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4

367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake Victims: Evaluation of Dutch Cooperating Aid Agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010. (Verkorte Versie)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Évaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1

344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l 'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5

Als u een publicatie in gedrukte vorm wilt ontvangen, stuur dan een e-mail naar IOB@minbuza.nl, met vermelding van de titel en het IOB nummer.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Voorpagina: In het Vredespaleis in Den Haag, waarvan de Carnegie Stichting de eigenaar is, zijn het Internationaal Gerechtshof en het Permanent Hof van Arbitrage gevestigd | B en U, Diemen / Mediatheek Rijksoverheid
H4: Overzichtsbeeld van een ceremonie ter ere van het 60-jarig bestaan van het Internationaal Gerechtshof, 12 april 2006 in het Vredespaleis in Den Haag | Fred Ernst / AP Photo
H5: De ingang van het gebouw van het Internationaal Strafhof in Den Haag | Marcel Vogel, VOOG beeld en tekst / Mediatheek Rijksoverheid

Opmaak: Xerox/OBT | Den Haag
Druk: Xerox/OBT | Den Haag
ISBN: 978-90-5328-478-0

De beleidsdoorlichting laat eerst zien hoe het beleid op het gebied van de internationale rechtsorde vorm kreeg. Daarna concentreert het onderzoek zich op vier onderwerpen: vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid, de hervorming van de VN-Veiligheidsraad en het beleid betreffende gebied dat buiten de rechtsmacht van landen ligt.

Nederland heeft zich op verschillende manieren en in diverse fora ingezet voor deze onderwerpen. Een kritische kanttekening is dat er wel een visie bestaat op deelterreinen, maar dat het ontbreekt aan een overkoepelende visie op de vraag hoe vorm te geven aan de grondwettelijke opdracht tot bevordering van de internationale rechtsorde.

Hoewel niet alle geschillen vreedzaam opgelost worden en internationale misdaden vaak onbestraft blijven, zijn er wel resultaten geboekt. Het rapport presenteert deze per onderwerp. Soms zijn deze mede door toedoen van Nederland tot stand gekomen, zoals de bescherming van getuigen en de rehabilitatie van slachtoffers.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

16BUZxxxxx|N